

Equidade, eficiência e o quadro económico global**

INTRODUÇÃO

O tema desta conferência é a globalização. Globalização é o termo que empregamos para designar a integração mais estreita das economias do mundo que resultou dos menores custos dos transportes, dos menores custos das comunicações e da redução das barreiras artificiais erguidas pelos homens. Devido à integração dos mercados — mercados de capitais e mercados de serviços —, existe actualmente em todo o globo uma maior liberdade de circulação de produtos, serviços e capitais. O conhecimento também circula mais livremente através das fronteiras nacionais. Há cento e cinquenta anos, quando os custos dos transportes e das *comunicações* começaram a baixar e surgiram economias nacionais nos Estados Unidos e na Europa, o processo de formação dessas economias nacionais foi superiormente dirigido e regulado pelos governos nacionais. Esses governos nacionais procuraram assegurar que os processos utilizados fossem positivos para a maioria dos seus cidadãos.

O problema é que hoje em dia o processo de globalização não está sujeito a uma orientação superior semelhante. Todos reconhecem a necessidade de um tipo qualquer de procedimentos e normas de regulação, mas o que temos actualmente é um sistema de governação global sem um governo global. Este sistema de governação global sem governo global apresenta uma série de deficiências. Isto deu origem à formulação de um conjunto de políticas que tem dado origem a enormes injustiças tanto ao nível dos países como entre países. Vou sustentar que algumas das deficiências e injustiças que

* Prémio Nobel da Economia 2001, Universidade de Colúmbia.

** Comunicação apresentada na conferência sobre «Globalização, desenvolvimento e equidade», Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal, 26-28 de Junho de 2000.

vemos se podem atribuir, em grande medida, a deficiências do sistema de governação global que temos neste momento.

Estas preocupações têm sido, evidentemente, expressas em termos muito vigorosos a nível global ao longo do último ano. As marchas de protesto e os tumultos a que assistimos em Seattle e em Washington, e que irão provavelmente verificar-se também em Praga no próximo mês de Setembro, não são eventos em que tenham lugar discussões organizadas e sistemáticas sobre políticas. O que esse tipo de manifestações evidencia é insatisfação em relação à forma como tem vindo a evoluir o sistema de governação global da globalização. A finalidade dessas manifestações não é, verdadeiramente, propor um sistema de governação alternativo nem um conjunto de políticas, mas apenas dizer que há certos valores — como a democracia, a abertura, a transparência, a preocupação com os pobres, a apreensão quanto ao ambiente — que muitas pessoas, especialmente os jovens, consideram não estarem a ser correctamente levados em conta no actual sistema de governação global. Podemos ver muitas dessas manifestações como uma forma de expressar uma opinião no processo político, como uma exigência de que os dirigentes políticos prestem atenção a essas preocupações. Por último, irei sustentar que, dadas as deficiências que identifiquei, são necessárias determinadas reformas ao nível das instituições internacionais, em particular das instituições financeiras internacionais.

As reformas mais importantes que são necessárias são reformas ao nível da estrutura directiva dessas instituições. Mas não tenho grandes esperanças de que isso venha a verificar-se. Neste tipo de instituições, as reformas dão-se à velocidade dos glaciares, pelo que não é de prever que venha a haver grandes reformas no quadro temporal necessário. Assim sendo, será necessário pensar noutro tipo de reformas — reformas ao nível dos modos de funcionamento das instituições e das tarefas que lhes incumbem. Se não conseguimos modificar as regras do jogo, isto é, as regras de governação fundamentais, teremos de modificar a forma como as instituições funcionam. Vou procurar ser bastante específico quanto ao tipo de reformas que julgo desejáveis como primeiros passos nesse sentido.

Na minha análise irei concentrar-me numa questão que está no cerne de muitas das críticas à globalização: as políticas adoptadas pelas instituições financeiras internacionais — denominadas «políticas do consenso de Washington» — têm influenciado as opiniões sobre o desenvolvimento, a transição das economias comunistas para economias de mercado e as medidas adoptadas para superar a recente crise financeira global. Os que se opõem a essas políticas argumentam que elas não só não têm conseguido promover o desenvolvimento nem uma transição eficaz do comunismo para uma economia de mercado, como têm dado origem a crises mais frequentes, e, por outro lado, quando as crises surgem, são mais profundas e mais prolongadas

do que teriam sido noutras circunstâncias. Afirma-se ainda que as políticas do consenso de Washington têm agravado a desigualdade nos países em desenvolvimento e afectado negativamente a distribuição de países desenvolvidos e países menos desenvolvidos. Concorro. Depois de explicar por que razão as políticas do consenso de Washington têm tido estes efeitos adversos, irei descrever algumas das reformas das instituições económicas internacionais que julgo serem desejáveis e também viáveis.

O CONSENSO DE WASHINGTON

Gostaria de começar por explicar brevemente o que é o consenso de Washington. Trata-se de um consenso formulado entres as Ruas 15 e 19¹ de Washington, D. C. Diz que os países se devem concentrar em três conjuntos de políticas, por vezes denominadas os «três ãos»: estabilização, liberalização (incluindo o comércio e os mercados financeiros) e privatização. Fundamentalmente, diz que os governos devem ser menos intervencionistas, isto é, que devem desempenhar um papel mínimo, já que a maior parte das vezes são uma fonte de problemas, em vez de resolverem problemas, como, por exemplo, os que decorrem das imperfeições do mercado. Segundo os defensores do consenso de Washington, o ideal seria acabar com os governos e deixar o sector privado ocupar-se de tudo.

Relativamente às economias em transição, o consenso de Washington diz que a privatização é mais importante do que a concorrência; que reestruturar as empresas que existem através da privatização é mais importante do que criar empregos; que a estabilização é mais importante do que o crescimento e a criação de empregos. Defende a introdução de reformas rápidas, por vezes denominadas tratamento de choque; que a privatização, quaisquer que sejam as condições em que se processe, é mais importante do que criar uma infra-estrutura institucional, como, por exemplo, regimes jurídicos destinados a regular a execução de contratos, os processos de falências, a concorrência e o governo das sociedades. A criação de uma infra-estrutura institucional deste tipo é muitas vezes um processo relativamente lento. O consenso de Washington ignorou aspectos importantes de que temos vindo a falar nesta conferência, tais como o capital social e a procura de consensos.

No contexto da crise do Leste asiático e de outras crises, diz que o que é importante é a austeridade fiscal e monetária. Preocupa-se mais com o impacte ao nível dos investidores estrangeiros do que com a fuga de capitais de investidores nacionais. Pouco se preocupa com o impacte na economia da agitação social e política gerada pelas políticas adoptadas. Vou referir apenas

¹ É nestas ruas que se situam o Tesouro americano e o FMI, respectivamente.

um exemplo: em finais de 1997, muitos de nós dissemos que as políticas de extrema austeridade que o FMI estava a impor à Indonésia iriam, muito provavelmente, causar problemas reais de agitação social numa sociedade que já tinha antecedentes desse tipo e que estava etnicamente fragmentada. O FMI não prestou qualquer atenção a essas advertências. Com efeito, fez ainda pior. Numa altura em que a taxa de desemprego estava a aumentar acentuadamente — aumentou dez vezes — e os salários reais estavam em queda (baixaram cerca de um terço) decidiu agravar a situação, suspendendo os subsídios de alimentação e de combustíveis concedidos às pessoas mais pobres. Foi deitar achas para uma fogueira que estava prestes a deflagrar e que, efectivamente, deflagrou no dia seguinte.

OS ERROS DAS POLÍTICAS DO CONSENSO DE WASHINGTON

A crítica fundamental às políticas do consenso de Washington deve-se, simplesmente, ao facto de não terem conseguido realizar os objectivos que se haviam proposto. Hoje em dia toda a gente fala de responsabilização, e, se é com base nos resultados que se avaliam as políticas, os resultados das políticas em causa foram desastrosos. E há uma relação causal nítida entre os fracassos verificados ao nível do desenvolvimento e da transição e em termos de crises, por um lado, e as políticas do consenso de Washington, por outro lado.

Nas últimas décadas, as crises financeiras e económicas têm sido cada vez mais frequentes e profundas. Com efeito, a crise do Leste asiático foi apenas a mais recente de um grande número de crises. No último quartel registaram-se crises financeiras ou económicas em aproximadamente cem países. Já se tornou quase mais vulgar ter uma crise do que não ter.

Além disso, muitas pessoas concordam em que tem havido um número impressionante de fracassos na forma como se tem procurado responder às crises. Nos Estados Unidos, quando falamos de baseball, dizemos que, se um jogador falhar três vezes, sai do jogo. Creio que a maioria das pessoas concordaria que os últimos cinco casos (Tailândia, Indonésia, Coreia, Rússia e Brasil) foram um fracasso. Como professor, não sou avesso a dar boas notas, mas neste caso específico julgo que daria três notas de 1 e, depois, talvez um 2 e um 3- ou um 2+ (tentem descobrir entre os casos que referi aqueles que tiveram 1 ou 2). Na minha opinião, os fracassos foram tremendos em todos os casos, provocando aumentos excessivos do desemprego e a destruição desnecessária de sistemas financeiros (cuja debilidade não posso deixar de reconhecer). Em dois casos (Rússia e Brasil), os países tentaram manter as suas taxas de câmbio sobreavaliadas. No caso da Rússia manteve-se essa sobreavaliação à custa de um gasto de milhares de milhões de

dólares, mas foi simplesmente dinheiro desperdiçado (embora tenha permitido, efectivamente, que alguns oligarcas retirassem mais dinheiro do país a uma taxa mais favorável) — umas breves três semanas depois do último apoio deu-se o colapso da moeda. No caso do Brasil gastou-se mais a tentar manter a taxa de câmbio sobreavaliada e a moeda resistiu um pouco mais: o colapso deu-se pouco menos de três meses depois do pacote de «medidas de apoio», mas, entretanto, gastaram-se — desperdiçaram-se — cerca de 50 mil milhões de dólares. Normalmente, antes de se gastarem 50 mil milhões de dólares pensa-se um pouco nos custos e nos benefícios, na probabilidade de êxito; afinal, para a maior parte das pessoas, 50 mil milhões de dólares é um montante substancial. No caso do Brasil pergunta-se: «Qual foi o benefício?» Nenhum — apenas se prolongou o declínio económico do país, dando a algumas pessoas ricas mais tempo para retirarem o seu dinheiro do país em condições mais favoráveis. «Qual foi o custo?» Enorme. «Quem suportou esse custo?» Gostaria de sublinhar que não foram os contribuintes dos Estados Unidos ou da Europa que o suportaram. Foram os contribuintes do Brasil que suportaram esse custo de 50 mil milhões de dólares, gastos a tentar manter a taxa de câmbio sobreavaliada.

Ao manterem-se as moedas sobreavaliadas, impuseram-se, simultaneamente, custos enormes a pessoas inocentes. O número de empresas que foram empurradas para a falência pelas taxas de juro elevadas (que, argumentou-se, eram necessárias para impedir um novo colapso da taxa de câmbio) foi simplesmente aterrorador². Os efeitos negativos do elevado nível das taxas de juro — e era mesmo muito elevado — não deveriam ser motivo de surpresa, especialmente no Leste asiático, onde o endividamento das empresas em termos de dívidas a curto prazo era muito elevado.

Quando estive na Casa Branca, o presidente costumava ficar muito inquieto quando pensava que Greenspan se propunha aumentar as taxas de juro em 0,25%, 0,5% ou 1%. A tensão arterial subia muito e o presidente dizia mesmo: «Fui eleito pelo povo americano para criar empregos, e aquele homem, que nem sequer foi nomeado por mim, aumenta as taxas de juro, provocando um abrandamento da economia.» E o que estava em causa eram aumentos das taxas de juro da ordem de 0,5% ou 1%.

Quando o FMI interveio na Coreia, disse àquele país que, de início, teria de aumentar as suas taxas de juro, não em 25 pontos base, ou 50 pontos base, mas sim em 1500 pontos base. Depois, quando se tornou claro que o aumento das taxas de juro, mesmo aliado a outras medidas do programa do FMI que incluíam empréstimos enormes e toda a espécie de condicionalismos, [não estava a resultar], disse: «Não estão a fazer um esforço sério para resolver o problema da

² Em alguns países, as taxas de falência reais foram da ordem de 50% a 70%.

queda da taxa de câmbio, porque, obviamente, o que fizeram não é suficiente.» Pediu então à Coreia que deixasse a taxa de juro aumentar para 40%. No caso da Indonésia, o governo julgou saber o que o FMI ia dizer e tentou antecipar-se, aumentando as taxas de juro para mais de 20% antes de o FMI intervir. A resposta do FMI foi: «Não estão a fazer um esforço sério; é preciso aumentar as taxas ainda mais.» Ora, os empresários que aqui estão presentes, mesmo que sejam excelentes homens de negócios, podem imaginar o que aconteceria se tivessem de pagar taxas de juro de 40% ou mais. Não é de surpreender, portanto, que as crises se tenham agravado em consequência dos aumentos das taxas de juro. Poderia continuar a dar exemplos de fracassos noutras áreas políticas, desde a política fiscal às estratégias de reestruturação do sector financeiro e empresarial. Em relação a algumas dessas áreas, o FMI concorda com o meu diagnóstico (admite, por exemplo, ter introduzido políticas fiscais excessivamente rigorosas); em relação a outras áreas, não. Mas a dimensão dos fracassos que referi foi absolutamente enorme³.

Foi a incapacidade de gerir a crise, creio, que levou a que se pusesse em causa a adequabilidade das disposições financeiras internacionais, em geral, e o FMI, em particular. Mas não devemos esquecer que esse foi apenas o mais recente de uma série de fracassos. Um outro exemplo que tem merecido uma atenção considerável são os fracassos na transição do comunismo para a economia de mercado, especialmente na Rússia. O que se disse à Rússia e a outros antigos países comunistas foi o seguinte: «O vosso sistema económico é ineficiente. Se mudarem do modelo comunista ineficiente para uma economia de mercado, substituindo a planificação centralizada, que é ineficaz, pela descentralização, substituindo um sistema sem quaisquer incentivos por um sistema de economia de mercado baseado na propriedade privada, substituindo um sistema caracterizado pelas distorções de preços por um sistema de economia de mercado baseado na propriedade privada, se fizerem tudo isso, o PIB aumentará em flecha.» Os rendimentos, supostamente, aumentariam e o aumento do consumo seria ainda maior, já que as despesas da defesa, que representavam 20%-30% do PIB, iriam ser drasticamente reduzidas.

E o que se passou na Rússia? O PIB é hoje, aproximadamente, metade do que era há uma década. A taxa de pobreza (baseada num critério de

³ Aqueles que são a favor do Fundo dirão que a situação teria sido ainda pior se não fossem as acções de intervenção do FMI. No entanto, não há muitos argumentos a favor de tal afirmação. No único país que não seguiu as instruções do FMI, a Malásia, o declínio foi muito mais curto e muito menos acentuado e, por conseguinte, o seu endividamento foi menor. Além disso, existe uma relação causal nítida entre o êxito da Malásia e as políticas que adoptou, tal como existe uma relação causal clara entre os fracassos verificados noutros países e as políticas que o FMI lhes impôs.

rendimento de 4 dólares por dia) correspondia a 2% da população há uma década. Hoje em dia quase 1 em cada 2 russos vive na pobreza. Mais de 1 em cada 2 crianças vive em agregados familiares pobres.

As políticas impostas pelo FMI, nitidamente, não funcionaram; os resultados não foram aqueles que os países haviam sido levados a crer. Mas vou mais longe, afirmando até que as políticas impostas contribuíram efectivamente para os fracassos.

Por último, embora se verifique uma preocupação crescente em relação à pobreza que existe no mundo em desenvolvimento, o número de pessoas que vivem na pobreza nos países em desenvolvimento, efectivamente, aumentou na última década. Tem sido uma corrida. Por um lado, a percentagem da população que vive na pobreza tem diminuído. Mas, por outro lado, a população do mundo em desenvolvimento tem vindo a aumentar — e a aumentar a um ritmo tão rápido que o número absoluto de pessoas que vivem na pobreza é, efectivamente, cada vez maior.

Hoje em dia estes fracassos têm vindo a ser progressivamente reconhecidos. Reconhece-se, por exemplo, que os países em desenvolvimento mais bem sucedidos ignoraram as prescrições do consenso de Washington e, aliás, evitaram também os programas do FMI. O país que tem tido maior êxito em termos de desenvolvimento é a China. A dimensão desse êxito ainda não é plenamente reconhecida. Podemos considerar o caso da China sob duas perspectivas diferentes. Se tratarmos as províncias da China como países distintos — algumas dessas províncias são muito grandes e têm populações de 50 a 60 milhões de habitantes —, os dados de que dispomos revelam que vinte dos países do mundo em que o crescimento tem sido mais rápido se situam na China. Se quisermos estudar um exemplo de crescimento bem sucedido entre os países em desenvolvimento, especialmente entre países em desenvolvimento de baixos rendimentos, é a China que devemos estudar. Por outras palavras, cerca de 55% a 75% (consoante o conjunto de dados utilizado e o período considerado) do aumento de rendimentos agregado nos países de baixos rendimentos deram-se na China nas duas últimas décadas. Por conseguinte, mais uma vez, se quisermos estudar as regiões em que tem havido crescimento, há um país que devemos examinar atentamente — a China.

No entanto, o FMI e o Banco Mundial têm excluído sistematicamente a China das análises em que se procuram determinar os factores de êxito do desenvolvimento ou da transição, ou não lhe atribuem peso suficiente, tratando os dados desse país exactamente da mesma forma que tratam os dados de um país com uma população de apenas um milhão de habitantes. A razão disto é que as experiências da China não se coadunam com o seu modelo do mundo.

Na África a sul do Sara há um caso de sucesso: o Botsuana. Quando falo do Botsuana, é frequente as pessoas dizerem: «Ora, o Botsuana tem diamantes.» Mas eu respondo-lhes: «A Serra Leoa também.» A verdade é que, se

considerarmos os vários países, verificamos que ter mais recursos naturais não implica necessariamente um crescimento económico mais rápido. A Nigéria tem petróleo, mas é um país cujo rendimento baixou dois terços e que, segundo alguns observadores, terá desperdiçado 250 mil milhões de dólares, endividando-se de tal maneira que não consegue cumprir as obrigações do serviço da dívida. O que fez o Botsuana de diferente? Não é aqui o lugar próprio para entrar em pormenores, mas uma das coisas que fez foi tentar obter um consenso nacional sobre a política económica, baseado na inclusão de todos os sectores da sociedade e em processos democráticos.

No princípio da década de 1980, o Botsuana entrou em crise. Um dos seus principais sectores, a criação de gado, estava a sofrer os efeitos de uma seca e o colapso dos preços dos diamantes afectara o outro sector fundamental da sua economia. Abordou o FMI e pediu ajuda. Segundo, pelo menos, uma versão dos acontecimentos que se seguiram, as exigências que o FMI impôs ao país eram tais que, a terem sido aceites, o frágil consenso nacional conseguido ao longo dos anos precedentes teria caído por terra. O governo do Botsuana respondeu: «Esse preço é demasiado elevado. Preferimos apertar o cinto e pensar sozinhos numa solução a aceitarmos as condições que nos estão a ser impostas.» E o que fez foi isso mesmo: rejeitou as propostas do FMI. O resultado foi que o Botsuana conseguiu gerir a sua economia de modo a superar a crise, vindo a usufruir de mais duas décadas de um crescimento económico notável.

Existe, devo dizer, um reconhecimento progressivo dos fracassos do FMI, especialmente fora daquela instituição. Reconhecem-se as imperfeições dos modelos económicos de base que o FMI utiliza, modelos que envergonham os próprios economistas. É extraordinário, por exemplo, que no caso da crise financeira do Leste asiático — em que, segundo a instituição, o problema fundamental era o sector financeiro — se tenham utilizado modelos em que o nível de análise do sector financeiro estava ultrapassado em cerca de quarenta-cinquenta anos. Embora o FMI reconheça que o sector financeiro está no cerne da economia, para além de utilizar as equações monetárias habituais, não leva esse aspecto em conta nas suas análises formais. Qualquer pessoa que se debruçasse sobre o que estava a acontecer no Leste asiático teria perguntado: «Mas o que é que se está a passar?» Os problemas com que os países do Leste asiático se debatiam deviam-se ao facto de os credores se recusarem a prolongar os prazos de pagamento dos empréstimos, pois preocupava-os a probabilidade de incumprimento, a probabilidade de não virem a ser reembolsados. No entanto, os modelos do FMI nem sequer incluíam a variável «probabilidade de incumprimento». O FMI nem sequer incluiu esta variável fundamental na sua análise. Não é de surpreender, portanto, que as suas previsões e as suas políticas se tenham revelado totalmente erradas. Ao impor um aumento tão elevado das taxas de

juízo, o FMI aumentou a probabilidade de incumprimento, e isso, por sua vez, acentuou o declínio económico: tornou os países em causa menos atraentes para os investidores estrangeiros, e não mais atraentes (como a sua análise irreflectida sugeria), e levou os investidores a retirarem o seu capital desses países.

Os fracassos não se devem apenas aos modelos económicos subjacentes às políticas adoptadas; a ideologia e os interesses especiais são outros dois factores com um peso desproporcionado.

As consequências destes fracassos têm sido tremendas. Apenas tenho tempo para falar aqui sobre um aspecto vigorosamente criticado em muitas das marchas de protesto realizadas em Seattle e em Washington, nomeadamente o facto de as políticas impostas estarem a agravar enormemente a pobreza ao nível dos países, bem como a igualdade ao nível dos países e entre países. Irei sustentar que *algumas* das políticas impostas com grande vigor se revelaram muito prejudiciais para os pobres. Isto não significa que todas as políticas tenham tido efeitos adversos. Algumas das políticas recomendadas pelo FMI foram positivas. Todas as pessoas reconhecem que a hiperinflação é uma coisa negativa e que afecta frequentemente os pobres, e o FMI procurou evitar a hiperinflação nos países que ajudou. Não é preciso ter um doutoramento em Economia para saber que manter um nível de gastos superior aos recursos de que se dispõe durante longos períodos de tempo causa problemas. Esta foi também uma das mensagens que o FMI procurou transmitir repetidas vezes. Mas algumas das outras políticas que aplicou tiveram efeitos adversos na pobreza.

Um exemplo importante é a liberalização dos mercados de capitais. O FMI impôs a liberalização dos mercados de capitais a países que não estavam preparados para isso, antes de estes disporem de um quadro regulamentar adequado para resolverem os problemas que essa liberalização iria gerar. A consequência da liberalização dos mercados de capitais e financeiros foi a volatilidade crescente do poder económico. Muitas pessoas são da opinião de que a crise que se verificou no Leste asiático se deveu à liberalização dos mercados de capitais. E uma experiência quase universal é que uma maior volatilidade se traduz em maior pobreza. Gera também mais insegurança.

Nos últimos dois anos, o Banco Mundial tem procurado determinar o que preocupa mais os pobres, e uma preocupação repetidamente manifestada é a insegurança. O sentimento de insegurança dos pobres nos países em desenvolvimento é cada vez maior. E, em muitos casos, as crises — e a percepção de que no actual quadro de disposições económicas a probabilidade de uma crise é maior — aumentam esse sentimento de insegurança.

É irónico que assim seja, porque um dos principais objectivos que presidiram à criação do FMI foi aumentar a estabilidade e promover a adopção de políticas de expansão pelos governos dos países que se encontravam

perante uma situação de declínio económico. Essas políticas de expansão permitiriam que os declínios fossem menos acentuados e menos prolongados do que normalmente seriam.

Digo às vezes, por brincadeira, que Keynes deve estar a dar voltas no caixão. Keynes foi uma das grandes forças que impulsionaram a criação do FMI. A sua maior preocupação era assegurar que as políticas do Fundo contribuíssem para o reforço da estabilidade económica global e dessem aos países os recursos e o impulso necessários para adoptarem políticas de expansão quando a sua economia estivesse em declínio. Mas hoje em dia, quando o FMI intervém num país cuja economia está em declínio, como a Coreia, por exemplo, o que lhe diz não é que adopte uma política de expansão, mas sim de contracção. Estou certo de que Keynes gostaria de saber o que terá acontecido. Como é que se deu esta viragem radical? A resposta a que irei chegar no fim desta palestra relaciona-se com a governação. Quem é que controla actualmente as instituições de que estamos a falar?

Apesar dos enormes riscos que acarreta, a liberalização, em particular a liberalização dos mercados de capitais, não se tem traduzido num crescimento mais rápido. O risco existe, mas não há qualquer recompensa. Por extraordinário que pareça, já existia informação sobre esta questão antes de se dar a crise do Leste asiático; contudo, em 1997, nas reuniões anuais de Hong-Kong, o FMI pediu um alargamento das suas atribuições a fim de poder impor aos países a liberalização dos mercados de capitais. Ora, seria de pensar que antes de se tentar modificar uma instituição global, antes de se tentarem alterar as disposições económicas globais de uma forma tão radical, já existissem informação e princípios teóricos sólidos que inculcassem que uma mudança desse tipo seria benéfica para os países do mundo. No entanto, não havia informação substancial, não havia sequer um consenso entre os académicos e os investigadores que pudesse fundamentar essa decisão. Efectivamente, a informação que existia demonstrava que a liberalização dos mercados de capitais iria aumentar os riscos e a instabilidade. Segundo estudiosos como Dani Rodrik, de Harvard, essa liberalização não tem qualquer efeito positivo no crescimento económico. Como académico, especialmente como académico que tem dedicado grande parte da sua vida à investigação com vista a *melhorar* as políticas públicas, era-me difícil aceitar passivamente uma iniciativa de tal ordem no domínio das políticas públicas quando essa iniciativa não só não se apoiava em investigação científica, como era contrária às teorias e dados existentes.

Quais seriam então os motivos por detrás de tal medida? Bem, em parte, tratava-se de motivos ideológicos — a crença nos mercados livres era uma questão de fé e, como qualquer outra fé, não necessitava de se apoiar em dados ou teorias — e, em parte, de interesses especiais. Não será difícil adivinhar quais seriam esses interesses especiais. Estavam patentes na estratégia adoptada para responder à crise, que se destinava sobretudo a proteger

os credores estrangeiros e que, como todos sabem, provocou recessões mais profundas, a diminuição dos salários e um aumento do desemprego.

Há outros exemplos que vão ao encontro da opinião de que, ao conceberem-se as políticas, talvez se tenham privilegiado os interesses especiais em detrimento do interesse geral. A venda do património de um país numa situação de crise é um bom exemplo disso. Gostaria de descrever muito brevemente a sequência de acontecimentos no Leste asiático e de explicar por que razão esses acontecimentos geraram tanta indignação em muitos países da região. Em primeiro lugar, disse-se aos países que tinham de liberalizar os seus mercados de capitais. Os países fizeram-no, acabaram com todo o tipo de disposições regulamentares que tinham antes e os capitais começaram a entrar. Tão subitamente como começaram a entrar nos países em causa, os capitais começaram a sair. Foi esta inversão que provocou a crise. Em seguida, foi-lhes dito que «aumentassem as taxas de juro» para os níveis exorbitantes que referi há pouco. O que é que acontece ao valor dos activos quando se aumentam as taxas de juro? O que é que acontece aos valores no mercado de títulos quando se aumentam as taxas de juro? Os valores entram em queda. Seguidamente, foi-lhes dito que tinham de vender os seus activos a investidores internacionais para assegurarem a sua boa gestão. É importante não esquecermos que estamos a falar de uma região que durante trinta anos apresentou o ritmo de crescimento mais rápido de todo o mundo. Era evidente que, em termos de gestão e espírito empresarial, as coisas estavam a funcionar bem. Depois foi-lhes dito que vendessem os seus activos a preços de salvados. Os mesmos bancos que pouco tempo antes haviam tirado o seu dinheiro da região estavam interessados em comprar o património dos países a preços de salvados. O que fizeram os investidores estrangeiros em países que, como a Tailândia, efectivamente, optaram por essa solução? Houve, pelo menos, vários casos em que, passados alguns meses, venderam novamente esses activos a investidores tailandeses. Entretanto, a reestruturação fora pouca ou nenhuma; pouco ou nada havia para mostrar em termos de resultados da gestão «estrangeira», de que tanto alarde se fizera. Mas os lucros dos investidores estrangeiros foram bastante apreciáveis. A questão que se punha, porém, era a seguinte: de que forma é que isso ajudou a economia dos países em crise?

Houve outros aspectos das políticas do consenso de Washington em que o FMI insistiu muito vigorosamente e que levaram a um aumento da desigualdade. Apenas tenho tempo para referir um exemplo relacionado com as economias em transição, as economias que mudaram do modelo comunista para uma economia de mercado. O que se disse às economias em transição (à Rússia, por exemplo) foi: «Privatizem o mais rapidamente possível, não se preocupem com o dinheiro que o governo irá obter com as privatizações, e liberalizem o mercado de capitais.» O que é que aconteceu? A teoria era

que a privatização iria, supostamente, criar fortes incentivos. Com efeito, esse aspecto da teoria estava certo. Mas os incentivos criados foram os incentivos errados. Aliada à abertura do mercado de capitais, a privatização gerou incentivos no sentido de se alienarem activos, de os levar para fora da Rússia e investi-los em locais como os Estados Unidos e a Europa. Não houve quaisquer incentivos no sentido de criar riqueza e oportunidades de emprego. Imaginem que o governo russo tinha acabado de lhes dar alguns milhares de milhões de dólares provenientes de uma privatização ilegítima, em que uma empresa petrolífera valiosa fora vendida por uma ninharia. (Entretanto, o governo russo não podia sequer pagar as parcas pensões dos idosos pobres.) Depois o FMI dizia-lhes: «Invistam o vosso dinheiro no melhor sítio do mundo.»

Que sítio escolheriam para investirem os poucos milhões de dólares que haviam recebido? Será que preferiam investir na Rússia, uma economia que estava a implodir, ou na Bolsa de Valores de Nova Iorque, que estava em alta? E era necessário que a remuneração do capital na Rússia fosse muito mais elevada do que em Nova Iorque para compensar o risco. Afinal, uma pessoa suficientemente inteligente para usar a sua influência política a fim de obter aqueles bens a preços tão favoráveis deveria ser também suficientemente inteligente para perceber que a actual administração política não duraria muito e que as administrações seguintes poderiam pôr em causa a legitimidade da privatização — uma atitude inteiramente justificada. Era mais seguro o dinheiro não ficar no país. Como é evidente, à medida que as pessoas foram retirando o dinheiro do país, o declínio da economia acentuou-se. Com uma recessão cada vez mais profunda, investir na economia russa era uma perspectiva cada vez menos atraente. A privatização e a recessão foram uma causa directa do aumento da desigualdade. Mas, por outro lado, o governo russo precisava das receitas do petróleo para se financiar; como começou a privatizar antes de ter introduzido mecanismos eficazes de cobrança de impostos, a disciplina orçamental que daí resultou obrigou a reduzir as pensões e os serviços sociais básicos, gerando ainda mais pobreza.

As políticas impostas pelo FMI no âmbito do consenso de Washington afectaram também negativamente a desigualdade nos países em desenvolvimento de outras formas mais subtis e complexas. Vimos que as políticas de liberalização geraram uma maior volatilidade; uma maior volatilidade leva a um aumento dos prémios de risco — a remuneração suplementar necessária para compensar o risco dos investimentos; e o aumento da remuneração do capital (que reverte, de um modo geral, a favor dos mais ricos) foi conseguido, inevitavelmente, à custa dos trabalhadores.

Por outro lado, é difícil tributar factores com uma grande mobilidade porque, quando isso acontece, basta simplesmente transferi-los para outro sítio. A ameaça de transferência — ou o receio das autoridades fiscais de que

isso venha a acontecer — leva a que se faça incidir a carga fiscal sobre factores com menos mobilidade. A liberalização dos mercados de capitais aumentou a mobilidade do trabalho; mas, embora a livre circulação de mão-de-obra não especializada pudesse contribuir para a maior eficiência da economia global, a questão da mobilidade do trabalho ainda não se situa entre as grandes prioridades internacionais. As atenções têm-se concentrado principalmente na necessidade de aumentar a mobilidade do capital. Esta assimetria, evidentemente, não só afecta a distribuição da carga fiscal, mas também o resultado das negociações laborais.

Tem-se verificado um aumento crescente da desigualdade não só ao nível dos países, mas também entre países. Algumas das mudanças ao nível da distribuição referidas no parágrafo anterior também afectam a distribuição do rendimento entre países. A maior remuneração do capital leva a um aumento do rendimento dos exportadores de capital — os países desenvolvidos — à custa dos importadores de capital, os países em desenvolvimento.

Há outros exemplos da forma como as disposições económicas internacionais têm beneficiado os países desenvolvidos à custa dos países em desenvolvimento. Veja-se o que aconteceu em consequência da última série de negociações sobre a liberalização comercial, o *Uruguay Round*, concluídas em 1994. Essas negociações foram geralmente apontadas como um dos maiores avanços da globalização por terem eliminado as barreiras entre os países — um avanço que iria levar a aumentos substanciais dos rendimentos. Para os países desenvolvidos foi, em muitos aspectos, uma grande conquista. Mas, devido ao *Uruguay Round* e às mudanças que daí advieram, calcula-se que o rendimento da região mais pobre do mundo, a África a sul do Sara, tenha diminuído 2,5%, ou seja, as pessoas mais pobres do mundo não só não beneficiaram da nova prosperidade em termos proporcionais, como efectivamente ficaram mais pobres. As prioridades negociais do *Uruguay Round* eram prioridades que privilegiavam os interesses dos países desenvolvidos, e não dos países em desenvolvimento. Pretendia-se liberalizar o comércio de produtos industriais, mas continuar a subvencionar os produtos agrícolas. Um dos grandes avanços do *Uruguay Round* de que muito se falou foi o facto de os serviços terem, finalmente, sido incluídos nas negociações. Mas que serviços eram esses? Os serviços financeiros! Isto interessava muito aos Estados Unidos por serem talvez o país com a melhor indústria financeira do mundo. E o que é que se passou com os serviços marítimos e os serviços de construção, que interessavam mais aos países em desenvolvimento? Esses nunca foram levados para a mesa das negociações.

Os exemplos não faltam. No domínio da propriedade intelectual, as novas regras do jogo eram tais que as pessoas da África do Sul que sofrem de SIDA deixariam de ter acesso aos medicamentos a preços comportáveis em consequência da protecção da propriedade intelectual. Foi só quando as ONG

e a sociedade civil do mundo inteiro se mostraram indignadas com a medida proposta que houve um recuo em relação a essa posição intransigente. Actualmente, países como a África do Sul podem fabricar os medicamentos e vendê-los aos seus cidadãos, mas, mesmo assim, não podem vendê-los a outros países, aos outros Estados africanos que se debatem com o flagelo da SIDA, mas que são demasiado pobres e subdesenvolvidos para produzirem eles próprios os medicamentos de que necessitam. A verdadeira questão que se põe aqui é a de saber quais os interesses que as organizações económicas internacionais estão a defender e quais os interesses que *deviam* ser protegidos. Começa a surgir uma opinião consensual que inclui vários elementos: os interesses das empresas e do sector financeiro têm prevalecido sobre outros interesses e é necessário levar mais em conta as repercussões das políticas para as pessoas pobres. Mas será que com as estruturas actuais, entre as quais se incluem os governos, se conseguirá fazer isso eficazmente? O problema fundamental é, a meu ver, um problema de governação.

É necessário recuarmos no tempo e pensarmos na situação económica global que existia na altura (fim da segunda guerra mundial) em que foram criadas instituições como o FMI e o Banco Mundial. A riqueza do mundo estava concentrada nos Estados Unidos. A Europa fora devastada, mas iria recuperar depressa. Na época, a maior parte do Terceiro Mundo era constituída por colónias de potências europeias. As crises que preocupavam Keynes na altura em que foi instituído o FMI eram crises que afectavam países industrializados. Os empréstimos que Keynes previa estavam associados a declínios económicos no Reino Unido, em França ou nos Estados Unidos ou a uma depressão global do tipo que atingiu o mundo por volta de 1930. De certa maneira, tratava-se de um clube de países industrializados avançados que queriam ajudar-se mutuamente.

Nos últimos cinquenta anos, em particular nos últimos trinta anos, o mundo mudou radicalmente. Deixou de ser, oficialmente, um sistema colonial. As colónias, na sua maioria, tornaram-se países independentes. O mundo passou de um sistema de taxas de câmbio fixas para um sistema de taxas de câmbio (supostamente) flexíveis. Hoje em dia praticamente toda a acção do FMI visa o mundo em desenvolvimento. Todavia, a estrutura de votação do FMI continua a ser a que foi estabelecida no fim da segunda guerra mundial.

Os países em desenvolvimento, que são os países visados pelas políticas, pouco intervêm na formulação das políticas que lhes são impostas. Outro aspecto igualmente grave é o facto de a estrutura de governação interna não representar sequer os interesses mais amplos de países dominantes, como os Estados Unidos.

A governação depende de quem pertence ao conselho (o órgão que, oficialmente, toma as decisões no dia a dia), ou de quem nomeia os membros do conselho. A questão que se põe em relação à governação é: «Quem é que governa?» E quem governa são pessoas dos bancos centrais e dos ministérios das finanças, pessoas que agem fundamentalmente em função de interesses financeiros.

Nas democracias ocidentais, nomeadamente nos Estados Unidos, onde estive estreitamente ligado à formulação de políticas durante a administração Clinton, quando havia questões importantes sobre as quais era necessário tomar decisões, nunca nos limitávamos a remeter essas questões para o Tesouro para que este decidisse sobre elas. Sabíamos que tipo de decisões o Tesouro tomaria. Uma vez estávamos de acordo, outras vezes não. Mas procurávamos, pelo menos, assegurar que fossem ouvidas as opiniões dos trabalhadores, do sector comercial e das empresas. Sabíamos que os interesses dos trabalhadores e do sector comercial divergiam frequentemente dos do sector financeiro e não queríamos deixar a tomada de decisões simplesmente a cargo do Tesouro, que reflectia sobretudo as opiniões do sector financeiro. Mas no FMI o sector financeiro é basicamente o único que tem a possibilidade de expressar opiniões. O caso é ainda mais grave porque um dos dois órgãos directivos do FMI é constituído por governadores de bancos centrais, e o que se passa é que, cada vez mais, em todo o mundo, os governadores dos bancos centrais são independentes, isto é, não têm, directamente, um dever de responsabilidade democrática, em parte devido a pressões exercidas pelo FMI. O FMI tem vindo, portanto, a aplicar uma política segundo a qual tem de prestar contas a pessoas que não têm, directamente, um dever de responsabilidade democrática. Não é de surpreender que muitas pessoas pensem que o FMI tem aplicado políticas que não reflectem as suas preocupações.

REFORMA DO SISTEMA

Chegamos, assim, à questão de saber como poderemos reformar as disposições económicas internacionais. As reformas mais necessárias são reformas destinadas a modificar a estrutura de governação. Não estou muito seguro de que isso venha a acontecer. Não creio que os Estados Unidos renunciem facilmente àquilo que é, efectivamente, um direito de veto no FMI, ou que a ideia de convidar outras pessoas para a mesa das negociações possa entusiasmar os ministros das finanças e os governadores dos bancos centrais.

Apesar do que acabo de dizer, é necessário considerar outro tipo de reformas susceptíveis de modificarem o comportamento daquela instituição, em particular, com vista a assegurar um maior controlo da instituição e garantir que as políticas que adopta não servem apenas os interesses do sector financeiro. A reforma mais importante é alterar a forma como funciona a instituição, de modo a conferir-lhe maior transparência. Se houver mais transparência, o público poderá exercer um maior controlo, ou pelo menos uma maior influência, tanto através da imprensa como da sociedade civil. Se o público apenas toma conhecimento do que a instituição faz *depois* dos factos consumados, pouco poderá fazer para modificar as políticas. Quanto mais abertos

forem os processos de decisão, maior controlo e maior pressão se poderá exercer e mais condicionalismos se poderão impor às políticas adoptadas.

As instituições económicas internacionais falam, cada vez mais, de transparência. Mas a sua ambivalência em relação à transparência é bastante óbvia. O exemplo mais recente deu-se ainda na semana passada no Banco Mundial. Em tempos havia sido manifestada preocupação quanto à deslocação de pessoas numa das províncias ocidentais da China no âmbito de um projecto do Banco. Um grupo de inspectores fora encarregado de verificar se o Banco Mundial tinha aplicado rigorosamente os seus próprios procedimentos. Foi elaborado um relatório em que eram feitas algumas críticas ao Banco. Decidiu-se divulgar o relatório, mas, depois de ponderar o assunto, o conselho de administração do Banco decidiu não o publicar, decidiu mantê-lo em segredo até se decidir se as políticas deveriam ou não ser alteradas.

Tal como muitas instituições públicas, o Banco Mundial não gosta de críticas e, embora subscreva os princípios da transparência, há circunstâncias — como no caso do relatório que referi — em que considera que a transparência não lhe é favorável, preferindo o sigilo. Mas muitas vezes é difícil manter esse sigilo. O que aconteceu foi que o *Financial Times* publicou um artigo sobre o relatório secreto, embora este não tivesse sido divulgado. Por conseguinte, aconteceu o pior que podia acontecer: o Banco foi acusado de falta de transparência e o relatório foi divulgado. Não estou aqui a fazer juízos sobre a precisão do relatório. O que pretendo frisar é mais simples: a tentativa de manter secreto o relatório prejudicou a credibilidade do empenhamento do Banco na transparência. Não quero ser demasiado duro; segundo a minha experiência pessoal, o Banco Mundial é bastante mais transparente do que o FMI. A transparência está gradualmente a chegar a ambas as instituições, mas só gradualmente.

O segundo conjunto de reformas, que tem efectivamente alguma probabilidade de êxito — não só é politicamente viável, como iria produzir efeitos importantes —, implica que se imponham restrições àquilo que as instituições podem fazer. Existe actualmente, nos Estados Unidos, um amplo consenso sobre a ideia de que o FMI deveria deixar de prestar ajuda ao desenvolvimento e às economias em transição, limitando-se a conceder empréstimos em períodos de crise. Foram elaborados três relatórios independentes, e todos eles chegaram a essa conclusão. Foi essa a conclusão unânime de um relatório do Congresso em cuja preparação estiveram envolvidos ambos os partidos — foi, aliás, o único aspecto em relação ao qual se mostraram de acordo.

São cada vez mais as pessoas que concordam em que se devem impor restrições à concessão de empréstimos, durante longos períodos, em tempo de crise — por definição, os empréstimos em tempo de crise devem ser temporários e manter-se apenas enquanto durar a crise. Os empréstimos concedidos nessas situações devem ser limitados: não faz qualquer sentido despender fundos

para manter as taxas de câmbio sobreavaliadas durante mais algumas semanas ou meses, permitindo que os ricos retirem o seu dinheiro dos países em causa em condições mais favoráveis. Há também um consenso crescente quanto à necessidade de aplicar mais frequentemente o princípio do *status quo* e os processos de falência. Em terceiro lugar, concorda-se que é necessário reduzir a *condicionalidade* — as inúmeras condições políticas e económicas que os países têm de aceitar a fim de receberem ajuda. Essas condições são demasiadas, muitas delas são de natureza política, e não económica, e muitas não se relacionam directamente com a crise em causa, não contribuindo de modo algum para reforçar a probabilidade de reembolso. Alguns observadores vão ainda mais longe e crêem que, tal como é imposta, a *condicionalidade* prejudica o processo democrático. Por último, é necessária uma maior responsabilização. O FMI deve divulgar os seus modelos e as suas previsões; antes de aprovar um programa deve ser realizada uma avaliação do impacte desse programa na pobreza e no desemprego, descrevendo os efeitos previstos do programa nessas variáveis. E, se um programa fracassar, ou mesmo se as suas previsões se revelarem erradas — especialmente em termos que afectem os pobres —, o FMI e os seus dirigentes devem ter de prestar contas.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Gostaria de concluir com umas breves palavras. O processo de globalização proporciona, efectivamente, grandes oportunidades aos países em desenvolvimento. Os países cujo crescimento tem sido mais rápido são aqueles que se integraram na economia global — como os do Leste asiático, por exemplo. Não seguiram os ditames das políticas do consenso de Washington. Afastaram-se dessas políticas em aspectos muito importantes. Mas tiraram partido das oportunidades que a globalização lhes ofereceu.

O que me preocupa é que, embora proporcione enormes oportunidades, a globalização também comporta riscos enormes. Tal como tem sido dirigida, com instituições que não são suficientemente transparentes nem inteiramente democráticas, a globalização levou à definição de um conjunto de políticas que a tornaram prejudicial para grande parte do mundo em desenvolvimento e, especialmente, para os pobres do mundo em desenvolvimento. É por esta razão que considero ser tão importante realizar-se um debate verdadeiramente global sobre a governação da globalização. As reformas que referi são exemplos dos tipos de reformas que julgo serem necessárias caso se pretenda que a globalização defenda os interesses não só da comunidade financeira do mundo desenvolvido, como de populações do mundo inteiro e, em particular, dos pobres dos países em desenvolvimento.