RECEBIDO EM 21.07.2014 | APROVADO EM 21.01.2015

CIDADANIA, ESTADO E SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL *

Fábio Lima Quintas

CITIZENSHIP, STATE AND INTERNATIONAL MONETARY SYSTEM

RESUMO

Inspirado na abordagem de Karl Polanyi de explorar as interconexões entre o político e o econômico, o local e o global, o presente artigo indica a possibilidade de ampliar a compreensão sobre os arranjos institucionais do sistema monetário internacional a partir do conceito de cidadania, considerando os diversos paradigmas constitucionais (Estados Liberal, Social e Democrático de Direito).

PALAVRAS-CHAVE

Cidadania; Estado; Sistema Monetário Internacional; Paradigmas sociojurídicos; Globalização.

ABSTRACT

The research is inspired on Karl Polanyi's approach, which suggests the existence of important interconnections between the political and the economic, the local and the global spaces. This paper indicates that it is possible expand the understanding of the international monetary system institutions based on the concept of citizenship, considering the various constitutional paradigms.

KEYWORDS

Citizenship; State; International Monetary System; State paradigms; Globalization.

Introdução

No ano em que se completam 70 anos da Conferência de Bretton Woods, que consistiu num esforço global para regular o sistema econômico internacional com a criação de instituições que até hoje se fazem presentes, como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional, vem à tona o debate sobre a possibilidade e a necessidade de se obter um novo consenso na política econômica internacional, sobretudo no cenário atual de perplexidade diante da falta de instrumentos para dar conta das sucessivas crises econômicas globais, que se intensificaram a partir da década de 1990.

O tema, certamente, comporta vários níveis de investigação, seja considerando a perspectiva da interação entre os sujeitos de direito internacional, seja examinando a atuação dos agentes econômicos e a dinâmica dos fluxos de capitais.

DOI: HTTP://DX.DOI.ORG/10.1590/1808-2432201417

Fugindo dessas perspectivas, o presente artigo pretende indicar a possibilidade de ampliar a compreensão sobre os arranjos institucionais do sistema monetário internacional a partir do conceito de cidadania, considerando os diversos paradigmas constitucionais. É essa ideia que se pretende desenvolver neste artigo, que se inspira na abordagem de Karl Polanyi.

Para compreender a sociedade que se instaurou na Inglaterra a partir da Revolução do século XIX, Karl Polanyi propôs um novo enfoque de análise da história, fixando sua investigação nas implicações sociais do sistema econômico do mercado. As premissas das quais são parte as de que a civilização do século XIX firmava-se em quatro instituições: (1) o sistema internacional de equilíbrio de poder, que impediu, durante um século, a eclosão de uma guerra prolongada entre as potências; (2) o padrão-ouro internacional, que representava a integração do sistema econômico mundial; (3) o mercado autorregulável, no qual se concentravam as relações econômicas e sociais; e (4) o Estado Liberal (Polanyi, 2000, p. 17). Por assim dizer, havia dois fundamentos internacionais (sistema internacional de equilíbrio de poder e padrão-ouro) e dois nacionais (mercado e Estado Liberal); dois políticos (sistema internacional de equilíbrio de poder e Estado Liberal) e dois econômicos (padrão-ouro e mercado).

Retirando os qualificativos postos por Polanyi às quatro instituições, elas podem ser enunciadas simplesmente como o mercado nacional, o Estado, o sistema monetário internacional e o sistema geopolítico global.

Entende-se que a proposta de investigação sugerida por Polanyi permanece como um instrumento de compreensão válido para investigar a sociedade moderna, considerando as interconexões entre o local e o global, o político e o econômico.

O *mercado nacional* é a matriz da sociedade moderna, pois a civilização inaugurada no século XIX é caracterizada por fundar-se na economia. O *Estado*, por sua vez, é a referência nas deliberações políticas e jurídicas na sociedade moderna, tendo sido concebido como o centro das relações sociais e voltado à produção de quatro bens públicos (legitimidade na governança, bem-estar econômico e social, segurança e identidade coletiva (SANTOS, 1999, p. 34-37). *O sistema geopolítico global*, de seu turno, é hoje um sistema integrado (em razão da interdependência das economias e dos sistemas monetários), porém, formado por partes desiguais, Estados fortes e fracos, que se distinguem pela capacidade de resistência às forças externas do mercado, e é definida por uma divisão internacional do trabalho, estabelecido num cenário de trocas desiguais entre os diversos espaços geográficos, paulatinamente incorporados à economia globalizada (FARIA, 2002, p. 89-94). Por fim, *o sistema monetário internacional*, que "é a cola que mantém ligadas as economias dos diferentes países" (EICHENGREEN, 2002, p. 23), cuja história passa pelo entendimento dos objetivos da política econômica relativos à autonomia das políticas monetárias, ao controle de capitais e às taxas de câmbio.

Como se sugere neste artigo, os Estados, ao posicionarem-se frente ao sistema monetário internacional, buscaram, ao longo do tempo, diferentes pontos de equilíbrio

entre estabilidade do câmbio, liberdade no movimento de capitais e os outros objetivos econômicos, considerando o conceito de cidadania de cada paradigma constitucional. É dizer: pode-se identificar uma forte interconexão entre as instituições do mercado, do Estado, do sistema geopolítico global e do sistema monetário internacional e a ideia de cidadania, o que constitui um relevante eixo de compreensão dessas quatro instituições em cada paradigma constitucional (do Estado Liberal, do Estado Social e do Estado Democrático de Direito), entendido como "simplesmente um modo generalizado e mais ou menos inconscientemente compartilhado de questionar a realidade social histórica e de conceber respostas para essas questões" (KUHN, 1996, p. 137).

É o que se passa a desenvolver.

1 A cidadania, o Estado e o sistema monetário internacional no paradigma do Estado Liberal

1.1 A cidadania e o Estado Liberal

Locke, senão o primeiro, foi um dos primeiros a imaginar a possibilidade de um domínio não político da vida, que poderia existir autonomamente da autoridade política e do controle (SOMERS, 2001, p. 31). Assim, como mentor de um espaço social pré-político e separado do Estado, próprio do indivíduo, ele imprimiu na teoria social moderna a estrutura cognitiva dicotômica do público e do privado (SOMERS, 2001, p. 31).

Para Locke, a sociedade civil forma-se no intuito de conservar os direitos naturais, dentre os quais se destaca o direito de propriedade. Dessa forma, o estado da natureza tem um aspecto econômico (e não político), vinculado à propriedade e ao trabalho, que deve submeter a política e ser preservado a todo custo (BOBBIO, 1997, p. 206) e a função precípua do pacto social estaria, dessarte, na garantia desses direitos naturais (LOCKE, 2004, p. 30).

Isso, de certa forma, justifica a formulação liberal do Estado para Locke: enquanto para Hobbes o Estado precisa cancelar os últimos resíduos do estado da natureza (violento e anárquico), para Locke o Estado é pura e simplesmente uma instituição com o objetivo de tornar possível a convivência natural entre os homens (BOBBIO, 1997, p. 182). Todas as demais atividades humanas que não digam respeito à resolução de controvérsias não devem ser sufocadas pela instituição do poder civil do Estado. Locke enumera, então, quatro limites que devem ser impostos ao poder civil, bem enunciados por BOBBIO (1997, p. 224-225): (1) o Estado deve circunscrever sua atuação na conservação e proteção da propriedade; (2) a consagração do princípio da legalidade; (3) a consagração do princípio da liberdade econômica; (4) a consagração do princípio da indelegabilidade do poder. No campo político, que ocupa uma posição

secundária na vida do indivíduo, a formulação de Locke tem o mérito de estabelecer uma causalidade política: a esfera privada não é apenas separada e autônoma do Estado, mas existe antes dele e, ainda, é a causa da existência de todo governo, por meio do consentimento voluntário dos indivíduos.

Com Benjamin Constant, essa concepção política do paradigma do Estado de Direito é bem desenvolvida. Na sua célebre conferência "Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos", proferida em Paris em 1819, Constant enuncia elegantemente os traços do espaço do indivíduo na modernidade, em que a cidadania emerge apenas como um apêndice da vida social. De acordo com Constant (1985), a liberdade moderna caracterizar-se-ia pelo "direito de não se submeter senão às leis", pela liberdade de dispor de sua vida privada do modo que aprouver a cada um. Por outro lado, os indivíduos já não gozam de soberania plena; eles, não participam direta e ativamente do poder coletivo, mas possuem franca independência pessoal frente à coletividade.

A cidadania, nesse desenho, concebida em Constant como liberdade política, é apenas um meio de preservar a verdadeira liberdade dos modernos: a liberdade civil, que desponta como valor supremo, que põe limites à soberania popular (GUSMÃO, 2001, p. 50). Rechaça o pensador, desse modo, a organização da sociedade pautada na soberania plena das deliberações do corpo social, como o faz Rousseau, porquanto nega a possibilidade prática de o corpo social exercer *per se* essa soberania.

Em síntese, concebe Constant que a legitimação do poder político está na soberania popular (como preceituava Rousseau), mas o valor supremo da sociedade são as liberdades civis. Noutros termos, o exercício do poder civil – que só está legitimado quando fundado na soberania popular – existe para conservar e promover as liberdades civis. A par disso, Constant propõe que a liberdade política ganhe a conotação de direito à autodeterminação política por meio do sistema representativo.

Como se vê, a cidadania – em Constant, Locke e no liberalismo clássico de forma geral – é duplamente acessória na vida social. Primeiramente, porque a cidadania é vista estritamente como meio de preservar a liberdade individual, única expressão legítima da emancipação e subjetividade do ser humano. Segundo, porque a liberdade individual é o aspecto preponderante do pacto social, sendo que a política não deve ocupar o tempo do indivíduo. A cidadania, nesse cenário, abrange exclusivamente a cidadania civil e, no máximo, a política (cujo exercício residirá exclusivamente no voto, que é, de regra, censitário). Diante dessa moldura de cidadania, cabiam ao Estado, na concepção liberal, quase que exclusivamente as funções de proteção da nação contra ameaças externas, salvaguardar os cidadãos de agressões ilegais perpetradas por outros cidadãos (jurisdição) e criação de algumas instituições públicas que não poderiam ser confiadas à iniciativa privada; além, é claro, da garantia das liberdades fundamentais universais do homem (inclusive e especialmente as liberdades de exercício profissional e de um comércio livre para além das fronteiras nacionais) (ZIPPELIUS, 1997, p. 377).

Nesse paradigma, o direito é visto como um sistema normativo de regras gerais e abstratas, válidas universalmente para todos os membros da sociedade e essencialmente de índole negativa (estabelecendo, assim, como regra, o livre jogo da vontade dos atores sociais individualizados) (CARVALHO NETTO, 2000, p. 241).

O modelo de regulação, inclusive o econômico, é o de autorregularão social; e o meio para a sua consecução é legado ao contrato e ao mercado. Havia a crença, então, de que as funções seletivas do mercado e a da livre concorrência produziriam uma maior eficiência social e desburocratização (ZIPPELIUS, 1997, p. 377-378).

No direito público, esse paradigma culminou no movimento que se convencionou nomear de "constitucionalismo" (VENÂNCIO FILHO, 1998, p. 7-8), cujo objetivo era exorcizar o absolutismo, mediante a limitação do Estado à lei, a adoção do princípio da separação de poderes e a representação censitária da "melhor sociedade" na elaboração do direito. No direito privado, de seu turno, surgiam como verdades evidentes os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade (CARVALHO NETTO, 2000, p. 240).

Identifica-se, a partir disso, um profundo fosso que separa a sociedade política da sociedade civil:

> Na primeira, os interesses gerais deveriam prevalecer mediante a atribuição de sua identificação e guarda aos membros dessa "sociedade política", dessa "melhor sociedade", àqueles cultural e economicamente bem aquinhoados. E a "razão prática" apontava para o estabelecimento do mínimo de leis gerais e abstratas, pois já que liberdade é fazer tudo aquilo que as leis não proíbam, quanto menos leis, mais livres seriam as pessoas para desenvolver as suas propriedades (aqui o termo é empregado na acepção da época, como também abrangente dos dotes físicos e mentais de uma pessoa). A segunda, a sociedade civil, é o espaço naturalizado em que as propriedades devem ser desenvolvidas o mais livremente possível mediante a garantia da igualdade formal de todos perante a lei, não importando quão desiguais possam ser em termos materiais. (CARVALHO NETTO, 2000, p. 240)

As imperfeições do liberalismo e a incapacidade de autorregulação do mercado, como bem lembra Eros Roberto Grau (1998, p. 15), conduziram à atribuição de novas funções ao Estado, cuja atuação acentuou-se quantitativa e qualitativamente. Tais imperfeições do sistema capitalista (resumidas pelo autor como: a) surgimento de monopólios, b) advento de crises econômicas cíclicas, c) exacerbação do conflito entre o capital e o trabalho) acabaram por minar a realização dos valores da Modernidade, sintetizados nos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade.

De fato, o ideal de liberdade foi artífice e vítima do poder de mercado. A igualdade cingia-se ao aspecto formal. "Quanto à fraternidade, à toda evidência não poderia

ser lograda no seio de uma sociedade na qual compareciam o egoísmo e a competição como motores da atividade econômica." (GRAU, 1998, p. 18) Noutros termos, "fracassou a ideia optimista de um Estado que permitisse que a personalidade do indivíduo, a sociedade e a economia se desenvolvessem de acordo com as suas próprias leis" (ZIPPELIUS, 1997, p. 379).

1.2 O sistema monetário internacional do padrão-ouro (e sua crise)

No âmbito do Sistema Monetário Internacional, o paradigma do Estado Liberal é marcado pelo chamado "padrão-ouro". O nascimento do sistema internacional de taxas de câmbio fixas lastreado no ouro – o padrão-ouro – pode ser atribuído a um acidente histórico, decorrente: (1) de uma medida inglesa, de 1717, que fixou um valor, em ouro, excessivamente baixo para a prata, o que proporcionou o desaparecimento da circulação da prata e a soberania do ouro naquele país; e (2) da comodidade, para os outros países, de adoção de um padrão monetário similar ao britânico, considerando a condição da Inglaterra como maior potência financeira e comercial do mundo (EICHENGREEN, 2002, p. 29-30).

A essência do modelo estava na possibilidade de conversão – numa taxa fixa estabelecida por cada Estado-Nação – das moedas nacionais em ouro e vice-versa. Para tanto, os Estados deveriam dispor de estoques de ouro como lastro de suas moedas (as reservas de ouro geralmente tinham de corresponder a 35% ou 40% da moeda em circulação, o que se chamava sistema proporcional) (EICHENGREEN, 2002, p. 45-50). É correto admitir, portanto, que as reservas de ouro determinavam o valor da moeda (SANT'ANA, 1997, p. 174). Do ponto de vista geopolítico, o padrão-ouro estava intimamente associado à hegemonia inglesa.

A questão que surge é saber como o padrão-ouro se sustentava. Para esboçar uma resposta, Eichengreen primeiramente esclarece que o padrão-ouro não era simplesmente um conjunto de equações. Em verdade, era uma instituição socialmente construída e de grande prestígio. De fato, os Estados tinham como prioridade absoluta em suas políticas econômicas a manutenção da conversibilidade típica do padrão-ouro. Esse era o único objetivo ao qual os governos deveriam subordinar sua política econômica. As condições políticas internas que possibilitaram esse consenso institucional vêm bem explicitadas pelo autor:

> O compromisso dos governos em relação à conversibilidade ganhava em credibilidade pelo fato de que os trabalhadores que mais sofriam em consequência dos tempos difíceis mal tinham condições de fazer sentir suas objeções. [...] O trabalhador que corria o risco de ficar desempregado quando o banco central elevava a taxa de redesconto tinha oportunidades limitadas para fazer ouvir suas objeções e chances ainda menores para demitir de seus cargos os governantes e diretores do banco central responsáveis

> pela formulação dessas políticas. O fato de que salários e preços eram relativamente flexíveis significava que um choque no balanço de pagamentos que exigisse uma redução nos gastos domésticos podia ser acomodado por uma queda nos preços e custos, e não por um aumento no desemprego, o que reduzia ainda mais a pressão para que as autoridades se preocupassem com o desemprego. Por todas essas razões, a prioridade que os bancos centrais atribuíam à manutenção da conversibilidade da moeda era raramente alvo de oposição. Os investidores tinham consciência dessas prioridades (EICHENGREEN, 2002, p. 58).

Como se vê, o ambiente político era, relativamente, estável internamente e pouco complexo, considerando que as demandas sociais não eram, ainda, convertidas, de forma abrangente, em demandas políticas, como era típico na cidadania liberal.

Em momentos de crise, por sua vez, quando era mais difícil promover a harmonização de políticas (pois a contenção de uma crise financeira poderia exigir que taxas de redesconto de diferentes bancos centrais caminhassem em movimentos opostos), a história demonstrou que o consenso institucional era de tal monta que se estabelecia uma cooperação internacional. Com efeito, registra-se que em várias crises houve efetiva colaboração entre bancos centrais e governos na forma de concessão de empréstimos para o país/instituição bancária (EICHENGREEN, 2002, p. 60-63).

A existência e eficiência do sistema do padrão-ouro duraram de 1870 até 1913 (EICHENGREEN, 2002, p. 71-72). A sua agonia foi lenta. Após a sua suspensão durante toda a I Guerra Mundial, foi restaurada, com fragilidade, em 1926 (quando a França estabilizou sua moeda em ouro) e extinta em 1931 (desvalorização da libra esterlina), tendo como causa imediata a crise de 1929.

No que se refere aos países periféricos, cabe ressaltar que eles nunca conseguiram gozar da ampla estabilidade promovida pelo padrão-ouro, mesmo no seu auge. Várias circunstâncias explicam isso. A um, porque não foram alcançados pela cooperação internacional, haja vista que problemas na periferia não colocavam em risco o sistema. A dois, os sistemas bancários da periferia eram, *per se*, frágeis e vulneráveis, especialmente em razão da inexistência de um órgão que pudesse assumir a função de emprestador de última instância (ou seja, órgão, governamental ou não, que assuma a função de garantir a liquidez do mercado bancário em situações de crise) e que dispusesse de instrumentos de política econômica. A três, em função da posição desses países na economia mundial: como produtores de *commodities*, geralmente em regime de monocultura, estavam sujeitos a fortes abalos excepcionais de preços dos seus produtos. A quatro, porque dependiam do fluxo de capital internacional para estabilizar seu balanço de pagamentos: se não houvesse entrada de capital, a exportação era prejudicada pela escassez de crédito; menor exportação, de sua parte, gerava uma dúvida para os investidores externos sobre a solvibilidade do país. A cinco, pode-se citar a configuração de fatores

sociais e políticos locais, que muitas vezes impunham pressões por uma desvalorização da moeda e a adoção de uma política inflacionária que favorecesse os exportadores, o que minava a crença sobre a factibilidade da adoção do padrão-ouro.

2 A cidadania, o Estado e o sistema monetário internacional no paradigma do estado social

2.1 A cidadania e o Estado Social

Numa estrutura marcada pela economia de mercado, mas já sob a sombra do paradigma do Estado Social, Thomas Humphrey Marshall propôs que a cidadania deva alcançar os direitos sociais, como ficou consagrado em clássica conferência intitulada *Citizenship and Social Class*, publicado pela primeira vez em 1950.

A cidadania social parte da concepção igualitária dos direitos, existente na cidadania liberal, e da mesma exigência de eliminar qualquer obstáculo que impeça alcançar a independência pessoal indispensável para ser um bom cidadão, só que de forma mais profunda e corrigindo os dilemas da cidadania liberal (PROCACCI, 1999, p. 19). Há, portanto, uma radicalização da modernidade (entendida não como aceleração da modernidade, mas antes como a defesa dos princípios da modernidade por meio da autocrítica, autolimitação e autorreforma (BECK, 1997, p. 70).

De acordo com Marshall, no século XX, os direitos sociais são incorporados à cidadania, de modo que a participação no corpo civil também implica a existência de deveres públicos, que ora se revestem como obrigações estatais (direito à educação, por exemplo), ora aparecem como a interferência do Estado na liberdade individual como forma de tutelar o bem-estar da comunidade (interferência do Estado nos contratos trabalhistas tanto para declarar uma greve abusiva como para defender o padrão de vida dos empregados, por exemplo). Esse movimento de atuação estatal seria fruto da mobilização das classes sociais, novos atores sociais.

Esclarece Marshall que a novidade presente no século XX não seria exatamente a criação dos direitos sociais, que já remontam ao século XVII, mas a sua incorporação à cidadania. Antes do século XX, os direitos sociais elidiam a cidadania, como demonstrou a experiência inglesa acerca da *Poor Law*.

Cumpre observar, ainda, que o projeto de cidadania social pretendia, com sua ideia de associar bem-estar com cidadania, menos distribuir renda do que equalizar as condições dos cidadãos (garantindo acesso igualitário aos serviços públicos, com o fito de reduzir as desigualdades econômicas).

Os direitos sociais surgem, portanto, como forma de controle social e de combate às insuficiências do mercado e da caridade, mas têm o inegável mérito de reconhecer, de forma mais cabal do que no paradigma do Estado Liberal, que a sociedade não é redutível ao Estado ou ao indivíduo (PROCACCI, 2001, p. 54).

No Brasil e em outros países periféricos, a cidadania social, bem como o *Welfare State,* foram projetos inacabados. E o foram porque faltavam duas alavancas essenciais a esse modelo de Estado e cidadania: economia dotada de considerável excedente e cidadania robusta e exuberante (DEMO, 1995, p. 30-31). Assim, observa-se, em países periféricos como o Brasil, a convivência paralela de uma cidadania social, fruto dessa mencionada tensão entre movimentos sociais e os grupos de hegemonia do capital (movimentos operários, movimentos eclesiásticos de base são referências nesse sentido), e de uma não cidadania social, termo esse que será utilizado para descrever a atribuição de direitos sociais sem cidadania (como na rica experiência inglesa da *Poor Law*), por meio do qual a sociedade é tutelada, mas não emancipada.

No campo da cidadania social, a experiência pátria foi ainda singular. Como lembra Weffort, no Brasil, a passagem da representação de indivíduos à representação de comunidades, nos anos 1930, foi castrada e desnaturada pelo autoritarismo e pelo corporativismo. Desde aquela época e até a redemocratização, os esforços para a implementação de uma cidadania social, pautada na incorporação dos trabalhadores, foram insuficientes e distorcidos pelo crescimento de um Estado autoritário que tudo pretende controlar e regular (WEFFORT, 1981, p. 142-143), pelo que se tem uma "cidadania regulada", segundo a qual a extensão da cidadania se faz pela inserção do indivíduo no processo produtivo e na exata medida em que há reconhecimento pelo Estado.

Como se observa, no paradigma do Estado Social, houve o advento dos chamados direitos sociais e econômicos (usualmente chamados de direitos de segunda geração) e a redefinição dos direitos de liberdade (de primeira geração), dando-lhes índole prestacional (na medida em que incumbe ao Estado prover os serviços inerentes aos direitos de segunda geração) (CARVALHO NETTO, 2000, p. 242).

No domínio social, isso significou que o Estado deveria oferecer prestações positivas aos cidadãos (saúde, educação, seguridade social). No domínio econômico, esse processo representou forte intervencionismo do Estado no mercado (sob as influências de economistas como John Maynard Keynes, formularam-se os fundamentos de um Estado organizado e interventor, que promovesse a reconciliação dos dois motores do desenvolvimento político-econômico: a ação estatal e a iniciativa privada (VENÂNCIO FILHO, 1998, p. 12).

O domínio econômico, nesse contexto, deixa de ser imune à ampla intervenção estatal. Nos dizeres de Moncada (1988, p. 60), o Estado e o mercado passam a ser os reguladores das decisões econômicas. A autorregulação e a autoadministração sociais e econômicas são, em parte, substituídas pela regulamentação estatal.

Para acompanhar o fenômeno da intervenção, a Administração Pública ganha proeminência na estrutura orgânica do Estado (MONCADA, 1988, p. 61). A legitimidade da atuação administrativa, de seu turno, é haurida do conhecimento técnico que detém. A legitimação pelo conhecimento técnico, portanto, é característica indelével da Administração Pública no Estado Social: eis o surgimento da tecnocracia.

Pari passu, o ordenamento jurídico, que se volta para regular a vida econômica e social, é inundado por normas estatais, que são caracterizadas pela maleabilidade, heterogeneidade, permeabilidade a valores políticos e pouca durabilidade (MONCADA, 1988, p. 55-60).

Em razão da deficiência do *Welfare State* em lidar com as demandas sociais consideradas essenciais – tais como: (1) a dinâmica igualitária e democrática; (2) a forma de organização da solidariedade; e (3) a política econômica –, passa ele a ter sua função questionada (ROSANVALLON, 1997, p. 26-42).

No plano da tutela da igualdade, percebeu-se, inicialmente, a sobreposição da segurança em face da igualdade, como demanda a ser suprida pelo Estado. Exemplo disso é a proeminência de pretensões vinculadas à segurança contra a violência física dos centros urbanos, prevenção contra os riscos tecnológicos, afirmação de uma força superior diante da instabilidade internacional (ROSANVALLON, 1997, p. 30). Ademais, ainda no plano da igualdade, os mecanismos de redistribuição e de assistência típicos do Estado Social cresceram sem que tivessem sido acompanhados por um movimento social de reivindicação ou de proteção (e.g., medida preventiva das elites ou conquista de direitos dos operários). Assim, os custos econômicos crescentes e postos sobre toda a coletividade apresentaram-se a todos sem uma compensação política (ROSANVALLON, 1997, p. 30). Em conclusão: "[o]s descontos aumentaram sem que ocorresse o mínimo elemento simbólico de reformulação do compromisso social. A redução das desigualdades que, automaticamente, resultou disso, revela-se, assim, menos legítima: não foi acompanhada por uma vontade ou por uma palavra da sociedade sobre si mesma" (ROSANVALLON, 1997, p. 30-31).

Nesse paradigma, o Estado, num segundo plano, promove de modo deficiente a organização da solidariedade social. Esse último ponto remete à discussão da precariedade da organização da solidariedade promovida pelo Estado. O Estado, como agente central da redistribuição, funciona como uma grande interface, substituindo as interações face a face dos indivíduos e grupos. Embora essa atividade estatal implique redução de complexidades, a sua exacerbação gera irresponsabilidade e retração sociais: não há mais estímulo para que os indivíduos se agreguem na comunidade, permanecendo indiferentes para o destino do outro (ROSANVALLON, 1997, p. 34).

Por último, a matriz político-econômica do Estado Social (keynesiana e social-democrata) não se mostrou mais apta a garantir o crescimento econômico e o bem-estar social. Aqui, cabe lembrar que o keynesianismo, além de uma doutrina econômica que apregoava a conciliação do crescimento econômico com a produção de bem-estar individual (associada à ideia de pleno emprego e consumo), significou, após a II Guerra Mundial, um verdadeiro compromisso social. Esse último componente é relevantíssimo, pois sem esse pacto, a teoria keynesiana não teria reunido as condições políticas de sua implementação. O compromisso social que sustentava o keynesianismo mostra-se abalado em face da crise econômica que já havia se acentuado na década de

1980. Nesse panorama, ocorre a restrição das políticas econômicas desenvolvimentistas (por conta dos constrangimentos externos) e há uma crise na estrutura social, pois a sociedade não vê mais o compromisso firmado sobre os pilares da teoria keynesiana voltada para o pleno emprego render frutos (ROSANVALLON, 1997, p. 42-43).

Além do mais, o processo de contratualização sociopolítico-cultural, centralizado no Estado-Nação, teve como efeito colateral a despolitização e privatização de toda a esfera não estatal (SANTOS, 1999, p. 39).

A superação da crise do Estado Social, assim, transcende a mera discussão sobre o redimensionamento do Estado (Estado-mínimo *x* Estado intervencionista) (ROSANVALLON, 1997, p. 83-89). Em verdade, a questão que surge, por esses e outros fatores, é saber a quem o Estado deve servir e como o mesmo deve interpor-se nas relações entre os indivíduos, a sociedade civil. No direito, a relação entre o público e o privado é novamente colocada em xeque (CARVALHO NETTO, 2000, p. 245).

Em países periféricos como o Brasil, insta admitir que se aliam ao déficit de legitimação próprio da crise do Estado Social os problemas orçamentário-financeiros. É que, apesar das demandas modernas não cumpridas, o Estado é pressionado para diminuir os gastos públicos sociais e sua função como promotor da igualdade material e da justiça social.

O que se torna indispensável é a redefinição dos papéis e das inter-relações do Estado, da sociedade e do cidadão, numa realidade em que várias reivindicações sociais foram incorporadas ao patrimônio moderno e na qual ocorre a restrição do espaço social público pelo poder do mercado globalizado.

2.2 O sistema monetário internacional de Bretton Woods (e sua crise)

A ampliação dos direitos da cidadania e a inclusão da classe trabalhadora no sistema político acabaram com o isolamento desfrutado pelas autoridades monetárias e com a incontestabilidade da manutenção da conversão a qualquer preço, própria do padrão-ouro.

Com efeito, outros objetivos para a política econômica surgiram. Os governos haviam de compor os objetivos internos e externos. "A defesa inflexível da estabilidade das taxas de câmbio que caracterizou a política dos bancos centrais antes da guerra tornou-se uma coisa do passado." (EICHENGREEN, 2002, p. 129) Como ressalta Eichengreen, "uma vez que os governos não tinham como se defender das pressões que reivindicavam estímulos ao crescimento e emprego, o novo regime não tinha credibilidade" (2002, p. 76). Por outro lado, a I Guerra Mundial marcou o fim da hegemonia britânica, a emergência de outras nações industriais e o florescimento de uma nova potência (os Estados Unidos, que saíram da I Guerra Mundial como o maior credor mundial). Ademais, a falta de uma articulação internacional impediu a sobrevivência do padrão-ouro, que foi profundamente perturbado pela crise econômica do pós-Guerra e pelo movimento de capitais, do que resultou a extinção do padrão-ouro em 1931, quando a libra esterlina – símbolo dessa era – foi desvalorizada.

Durante o colapso do padrão-ouro, os países periféricos e semiperiféricos, como não poderia deixar de ser, ficaram em situação delicada em razão da Grande Depressão. A maioria preferiu, como os países do núcleo, flexibilizar a adesão ao padrão-ouro e desvalorizar as moedas (EICHENGREEN, 2002, p. 107).[1]

É nesse contexto que o sistema monetário de Bretton Woods foi concebido, na Conferência Monetária e Financeira Internacional realizada em Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, em 1944. Tal como o padrão-ouro, baseava-se em um regime de câmbio fixo, estabelecido entre os países-membros do acordo. Deveras, cada país fixou a sua taxa de câmbio em relação ao dólar norte-americano, assumindo a responsabilidade de mantê-la estável (podendo variar, em situações de normalidade, 1% para cima ou para baixo). O dólar, por seu turno, era conversível em ouro a um preço fixo. As reservas internacionais, utilizadas para manter a taxa de câmbio doméstica estável, eram mantidas em ouro ou dólar.

As diferenças entre Bretton Woods e o padrão-ouro eram fundamentalmente três: (1) o câmbio fixo era ajustável em determinadas situações e condições (essencialmente, para fazer o ajuste, caberia ao Estado demonstrar que havia um "desequilíbrio fundamental" na economia doméstica não causada pelas autoridades); (2) a recomendação de que houvesse controle sobre os fluxos de capital internacional (o que foi feito pelos governos durante todos os anos em que vigorou o acordo); (3) a criação do Fundo Monetário Internacional, órgão responsável pelo monitoramento das políticas econômicas nacionais e pela oferta de financiamento para equilibrar os balanços de pagamentos de países em situações de risco (EICHENGREEN, 2002, p. 131-133).

Relata Eichengreen que os engenhosos mecanismos de Bretton Woods, todavia, não funcionavam de modo harmônico. O ajuste das taxas de câmbio, como concebido pelo acordo, foi extremamente raro, pois a prévia aprovação do FMI gerava risco de vazamento para o mercado que a maioria dos países não queria correr. O FMI, por sua vez, não dispunha de recursos suficientes para auxiliar as nações em crise e não possuía poderes para punir aquelas cujas políticas ameaçassem a estabilidade do sistema.

O controle de capital foi o único elemento que funcionou de forma razoável. O motivo estava associado ao dirigismo estatal em toda a economia: restrições ao comércio internacional, direcionamento de crédito para setores estratégicos, controle da taxa de juros. O grande responsável pela eficácia do controle dos capitais foram as restrições ao comércio, tendo em vista que inviabilizavam a utilização da conta corrente para canalizar as transações de capital. O controle, todavia, foi mais eficaz nas décadas de 1940 e 1950, antes do relaxamento da regulação doméstica ao comércio internacional.

Como o padrão fundava-se no dólar, os Estados Unidos não precisavam se preocupar com a taxa de câmbio (do dólar) – impondo aos outros países a responsabilidade de ajustarem-se à sua política monetária – e podiam facilmente aumentar a oferta de moeda. A obrigação dos Estados Unidos era, em suma, a de converter o dólar em ouro na taxa estabelecida em Bretton Woods (SANT'ANA, 1997, p. 174-175). Contudo,

em razão da política monetária expansionista, essa obrigação norte-americana restou comprometida já na década de 1960, quando havia mais dólares no exterior do que reservas em ouro.

A inconsistência de Bretton Woods leva à indagação de como esse concerto durou tanto tempo. A resposta passa aqui também pela intensa cooperação internacional que militava em seu favor.

Com efeito, durante a vigência de Bretton Woods, assiste-se a uma cooperação contínua (e não apenas em momentos de instabilidade profunda do sistema) e sem precedentes entre os governos e os bancos centrais. A cooperação viabilizava-se pela convergência de alguns fatores: o contexto da Guerra Fria; o número reduzido de países envolvidos no concerto do sistema (apesar da presença dos países da América Latina em Bretton Woods, em 1944, eram os Estados Unidos e um seleto grupo de países europeus que dominavam as negociações); e a similitude das economias e políticas domésticas (a prevalência de democracias liberais, pluralistas e capitalistas nos países centrais permitiu que as instituições de Bretton Woods fossem fundadas em políticas domésticas ideologicamente compatíveis entre si) (EICHENGREEN; KENEN, 1994, p. 5-14).

A causa imediata do colapso do sistema de Bretton Woods foram os crescentes déficits do balanço de pagamentos norte-americano, o que levou, inicialmente, à suspensão da conversibilidade e à desvalorização do dólar pelo então presidente Nixon (1971) e, depois, ao fim da conversibilidade do dólar em ouro (1973), com o que as taxas de câmbio começam a flutuar livremente no mercado (SANT'ANA, 1997, p. 175).

O fator conjuntural que explica o fim de Bretton Woods, portanto, é a persistência do déficit do balanço de pagamentos dos Estados Unidos, ao longo de praticamente duas décadas. No entanto, esse fato, isolado, não pode explicar o fim desse sistema monetário internacional. Há algumas causas estruturais para o seu colapso que merecem ser revistas.

Uma delas é o crescimento da mobilidade de capitais. Corolário do crescimento de mercados privados internacionais de capitais altamente líquidos – a respeito, vide o desenvolvimento do mercado de eurodólares e eurobônus (SANT'ANA, 1997, Cap. 13) –, a grande mobilidade de capital enfraqueceu o sistema de Bretton Woods, pautado no regime de taxas fixas de câmbio. Isso porque o fluxo de dinheiro passou a exercer efetiva pressão sobre as taxas fixas e desalinhadas dos países. Nos dizeres de Eichengreen, "a enorme dificuldade de operar um sistema de câmbio fixo em face de capitais de extrema mobilidade é a primeira lição de Bretton Woods" (2002, p. 181).

O motivo preponderante, no entanto, está mais relacionado à dificuldade de os Estados sincronizarem suas políticas econômicas, em razão das demandas políticas interna (decorrentes das pressões democráticas). Com efeito, as exigências políticas domésticas impediram que os Estados Unidos enfrentassem as causas da fragilidade do dólar no Sistema de Bretton Woods (o que exigiria a redução da função do dólar

como moeda de reserva da economia mundial[2]) e que os demais países industrializados (Europa, notadamente) arcassem com os custos de manter o sistema (incorporando indefinidamente dólares às suas reservas sob o risco de inflação). De um lado, portanto, as demandas internas típicas das sociedades democráticas; de outro, a falta de um amplo consenso internacional sobre os benefícios de manter o sistema. Ambas são causas estruturais que contribuem para a compreensão da derrocada de Bretton Woods. Desde então, não há um regime hegemônico construído pela sociedade internacional para o sistema monetário internacional.

No que se refere aos países latino-americanos, na vigência de Bretton Woods, deve-se atentar que, após a II Guerra Mundial, esses países assumiram o papel de atores internacionais, não obstante as relações com os países centrais tenham permanecido assimétricas.

Deveras, vários países latino-americanos participaram das discussões envolvendo a criação de Bretton Woods e a esse sistema filiaram-se logo após sua implementação. Como lembram Griffith-Jones e Sunkel, 18 países latino-americanos (Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) aderiram ao FMI antes do final de 1946. Essa participação no sistema, todavia, não se converteu em prestígio ou poder de pressão (1990, p. 63-64).

Do ponto de vista econômico, esses países periféricos beneficiaram-se do afluxo de capitais internacionais (preponderantemente oficiais, na década de 1960, e privados, na década de 1970, geralmente sob a forma de empréstimos) e sofreram fortemente com a derrocada do sistema. A esse respeito, cabe recordar que a taxa de juros de boa parte dos empréstimos internacionais era variável, mudando de seis em seis meses, de acordo com a taxa de juros dos países centrais.[3] A instabilidade proporcionada por esses empréstimos, portanto, era enorme, principalmente se for considerado que a pauta de exportação dos países periféricos era formada por *commodities*, sujeitas a bruscas variações de preços. Acresce-se a isso a circunstância de que a alocação desses recursos externos não foi tão eficiente. Com esse cenário, foi catastrófica a década de 1980 para esses países: os problemas existentes na intermediação financeira, ao final da década de 1970, as duas crises do petróleo e a recessão nos países desenvolvidos (1980-1982) provocaram uma crise internacional da dívida e uma crise de desenvolvimento nacional em países em desenvolvimento (especialmente, os latino-americanos) (GRIFFITH-JONES; SUNKEL, 1990, p. 85-86, 102).

Vários fatores ajudam a compreender o porquê de a crise dos anos 1980 ter sido tão grave para os países latino-americanos, como o Brasil: (1) o valor das exportações de *commodities* caiu drasticamente; (2) a escalada das taxas de juros internacionais, o que foi responsável pela elevação do custo da dívida; (3) o acentuado declínio dos empréstimos bancários concedidos aos países latino-americanos (diante do risco); (4) a alta da taxa cambial do dólar, o que elevou o custo efetivo da dívida para

a maioria dos países (GRIFFITH-JONES; SUNKEL, 1990, p. 121-126; PEREIRA, 1997, p. 166-168).

De qualquer modo, como destaca Fiori (2001, p. 42), o Sistema de Bretton Woods propiciou o melhor momento para o desenvolvimento econômico desses países, pois foi possível conciliar, sob a pressão geopolítica da Guerra Fria, a ordem liberal internacional com a autonomia das políticas econômicas nacionais, tanto nas experiências keynesianas como nas desenvolvimentistas, principalmente em virtude do excesso global de capital.

3 Um descolamento entre cidadania, Estado e sistema monetário internacional no paradigma do estado democrático de direito

3.1 A cidadania e o Estado no estado democrático de direito

O gérmen da crise da cidadania social certamente residiu em suas próprias contradições, destacando-se: a redução do projeto social da cidadania a uma questão meramente de *status* econômico (criando um déficit de subjetividade em função da massificação da cidadania) e a perda de solidariedade social. Em verdade, evidencia-se que os direitos sociais do *Welfare State* – que foram originalmente concebidos para apoiar o desenvolvimento de uma sociedade ativa e dinâmica, por meio da aliança entre o desenvolvimento individual e social mediado pelo mercado de trabalho – tornam-se um gerador de passividade e inatividade.

Um aprendizado que pode se extrair da crise da cidadania social é que a cidadania deve se pautar mais na afirmação da subjetividade e do princípio da comunidade, que na simples aquisição de direitos universais e abstratos (SANTOS, 1996, p. 261). Noutro viés, a crise da cidadania liberal e social demonstrou a necessidade de constituição do homem (esfera privada) com realizações não econômicas e com a criação de sociabilidades para além do Estado que habilitem que cada indivíduo tenha uma vida autônoma e autodeterminada.

As dimensões política e econômica, por sua vez, assumem uma nova significação. A política supera a concepção estritamente representativa e estatal. A economia transcende o conceito de mercado. Evidencia-se, pois, a formulação de uma política da participação, que alcança o tradicional espaço da cidadania e incorpora o espaço da produção, da afetividade, das relações globais (SANTOS, 1996, p. 125; e 2002, p. 69-111).

A cidadania assim posta, embora não tenha a pretensão de ampliar a democracia, configura-se como um elemento para a sua expansão (EDER, 2001, p. 220), ao adotar os aspectos simbólicos da política, consistentes na ampliação da arena pública e intensificação da comunicação social.

Em síntese, o exercício da cidadania, no espaço da sociedade civil, está ampliando as fronteiras da política pela criação de novos espaços sociais; públicos, porém não

estatais (EDER, 2001, p. 220). Os valores que devem nortear essa prática da sociedade civil podem ser enunciados como a cooperação, a solidariedade, a participação, a equidade, a transparência e a democracia interna; valores esses subjacentes ao princípio da comunidade (SANTOS, 1998, p. 8). Disso emerge uma cidadania expandida, concebida menos em termos de direitos e deveres e mais em formas e critérios de participação e responsabilidade.

Isso mostra a insuficiência do Estado concebido no paradigma do Estado Social, no qual toda forma de solidariedade social acabou por convergir para o Estado. Hoje, o desafio é redefinir as funções estatais, sem que haja retrocesso nas conquistas modernas, tanto no campo da autonomia do indivíduo como no da promoção da solidariedade social (ROSANVALLON, 1997, p. 83-89). Em certo sentido, o que se passa a perseguir é a produção de mais sociabilidade para além do Estado (ROSANVALLON, 1997, p. 83-90; SANTOS, 2001, p. 20).

Cumpre ao Estado, nesse projeto, ampliar as condições para o surgimento de uma sociedade solidária – que não confunda espaço público com espaço estatal – e que permita o florescimento de novas formas de vivências sociais.

Nesse cenário, Beck (1997, p. 54), sufragando da opinião de Carl Böehret, sugere critério de definição de funções estatais relacionado à capacidade de negociação de interesses sociais.

Nos espaços sociais onde os interesses e demandas sociais – não importando se são problemáticos ou não – recebem de agentes organizados voz ativa e significado político-social próprio, compete ao Estado especialmente o controle central do contexto, devendo a decisão ser delegada aos processos políticos organizados na sociedade. O Estado, aqui, atua ora como mediador, ora como mero participante. Em todos os casos, compete-lhe organizar a estrutura institucional em que a sociedade atuará, deixando de ter primazia na função reguladora e de ser o padrão de referência na interação social.

Já na hipótese de estarem em jogo aspectos não negociáveis – seja porque não há um parceiro direto, seja porque nenhum interesse pode ser efetivamente representado pelos parceiros em tempo razoável –, o Estado assume o papel de protagonista na ação social (BECK, 1997, p. 55), ganhando destaque, nesse campo, a importância do incremento do controle social sobre o Estado e o aprimoramento da democracia representativa.

Em qualquer cenário, há uma necessidade de estabilidade e de tempo para a construção de sociabilidades.

A necessidade de estabilidade – aqui compreendida não como perpetuação de um *status quo*, mas como permanência de um ambiente que preserve o horizonte de expectativas dos indivíduos – vincula-se, então, à preservação das "referências éticas que sustentam a autonomia e a autoestima dos sujeitos" (SANTOS, 1999, p. 50).

Compete ao Estado, assim, preservar um ambiente propício ao desenvolvimento das potencialidades humanas. Há de haver um mínimo de salubridade do espaço social

para que os indivíduos possam gozar de seus projetos de vida. Por outro lado, deve o Estado afastar-se da tarefa de promover a coesão social.

Embora a configuração do Estado como epicentro da organização-social esteja exaurida, a sua atualidade permanece em razão da redefinição de suas funções, em que se busca uma nova congruência entre a cidadania (fundada na obrigação política vertical entre Estado e cidadão) e comunidade (fundada na obrigação política horizontal entre cidadãos), num modelo que privilegia a reinvenção solidária e participativa do Estado a partir da refundação democrática do Estado e da sociedade civil (SANTOS, 1998, p. 15-16).

Sob o prisma constitucional, o paradigma do Estado Democrático de Direito concebe a tarefa de dignificar a vida humana não apenas pelo aspecto material, mas também pela fomentação da participação pública. Os direitos (de primeira e segunda geração) ganham nova significação: são retomados como direito de participação no debate público (CARVALHO NETTO, 2000, p. 244).

Na gestão da política econômica internacional, entrementes, o Estado e o Direito enfrentam fortes condicionantes surgidas do contexto do Sistema Monetário Internacional, as quais militam contra o potencial emancipador do paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito, havendo hoje uma extrema dificuldade de fazer convergir o Sistema Monetário Internacional para a promoção de uma cidadania expandida.

3.2 O sistema monetário internacional na globalização financeira

A globalização, uma manifestação da interdependência crescente entre as nações, inscreve-se no processo histórico do desenvolvimento do capitalismo.

Na esfera econômica, esse fenômeno pode ser compreendido sob diversos enfoques: o financeiro (que focaliza o aumento de fluxo de capitais, a sua volatilidade e os efeitos nas economias nacionais); o comercial (que analisa a crescente semelhança nas estruturas de demanda e de oferta, nos diversos países, o que repercute no eixo de análise da competição); o da produção (a partir da globalização, a produção – além do comércio – passa a ser organizada em escala transnacional) e o institucional (que examina as crescentes semelhanças das instituições nacionais que regulam a economia) (BAUMANN, 1996, p. 34-37).

Em todos eles, a globalização evidencia a criação de uma economia global por meio da eliminação de dois obstáculos técnicos, o tempo e a distância (GIDDENS, 1991, p. 69), por meio do qual se tornou possível organizar a produção, o comércio, as finanças em escala transnacional. Dessarte, com a globalização, ocorreu a emancipação dos bens e do capital, em relação ao território onde são produzidos (HOBSBAWM, 2000, p. 72).

O sentido mais frequente atribuído à globalização econômica é a que decorre dos movimentos financeiros internacionais (BAUMANN, 1996, p. 37). Essa é a chamada

globalização financeira, que tem imposto vários desafios para os Estados no controle do câmbio e dos fluxos de capitais, cuja intensidade e dimensão é mais bem compreendida quando contextualizada dentro da arquitetura institucional vigente.

Pertinente, por isso, a valiosa contribuição de Padoa-Schioppa e Saccomanni (1994). Esses autores propõem que a compreensão das relações econômicas internacionais, hoje, seja feita a partir da distinção entre dois arranjos institucionais: o primeiro, característico de Bretton Woods, seria o "sistema monetário internacional conduzido por Governos" (*Government-led international monetary system* – G-IMS); o outro, típico da atualidade, o "sistema monetário internacional conduzido pelo mercado" (*market-led international monetary system* – M-IMS) (1994, p. 236).

O G-IMS, instituição que marcou o sistema de Bretton Woods, fundamentava-se, como visto, no protagonismo do Estado na direção do sistema monetário internacional, haja vista que o funcionamento do sistema – com taxas de câmbio fixa e restrições ao movimento internacional de capitais – pautava-se na eficaz liderança política dos Estados-Nações. Assim, ao Estado competia o controle das finanças internacionais e a implementação de políticas macroeconômicas nacionais. O mercado, de seu turno, era responsável pela alocação internacional de recursos (PADOA-SCHIOPPA; SACCOMANNI, 1994, p. 237).

Durante e após o colapso de Bretton Woods, acentua-se o processo de internacionalização das finanças e a falta de sincronia dos Estados para regularem o mercado. Essa nova situação, para Padoa-Schioppa e Saccomanni (1994, p. 241), pode ser vista como a emergência de um novo sistema[4]: o M-IMS, pelo qual o mercado determina o padrão das taxas de câmbio e a liquidez internacional.

Seis fatores caracterizariam o processo de globalização financeira do M-IMS: (1) a internacionalização dos portfólios e a liberalização dos sistemas financeiros domésticos; (2) o declínio da importância dos bancos como intermediadores financeiros, devido ao aumento da emissão de títulos de securitização; (3) a flexibilização das taxas de câmbio, que flutuam sobretudo por força dos fluxos financeiros (e não mais por força do fluxo de comércio); (4) a volatilidade do mercado e a ampliação dos choques e crises internacionais, os quais foram potencializados pelo desenvolvimento tecnológico das telecomunicações e da informação; (5) concentração do mercado financeiro internacional em poucas instituições e atores; e (6) a necessidade de disciplina nas políticas econômicas domésticas para se manter a estabilidade macroeconômica.[5]

Em verdade, em razão da ausência de um amplo consenso internacional entre os Estados, o processo de globalização financeira do M-IMS sofre de uma fraqueza institucional, vez que há uma forte assimetria entre a globalização do mercado financeiro e a fragmentação das instituições políticas, baseadas em Estados-Nações. Há, portanto, uma lacuna institucional no M-IMS (PADOA-SCHIOPPA; SACCOMANNI, 1994, p. 265).

Com a internacionalização dos mercados financeiros (num ambiente de inúmeros mercados fragmentados e ampla mobilidade de vultosos volumes de capital), torna-se

penoso e difícil o controle da oferta de moeda e a determinação da taxa de câmbio e da taxa de juros pelas autoridades monetárias nacionais, a evidenciar a inadequação do arcabouço institucional construído nos idos de 1940[6](PADOA-SCHIOPPA; SACCOMANNI, 1994, p. 261).

Enfim, deflui do quanto exposto, que a globalização financeira, com a proeminência dos mercados internacionais e a maior fluidez de recurso, reduziu o grau de autonomia e de poder dos Estados-Nações e a possibilidade de as demandas democráticas, mediadas pela cidadania, influenciarem na conformação do sistema monetário internacional.

Não obstante isso, o Estado é ainda sujeito relevante para contrapor-se ao mercado financeiro internacional e para combater a restrição do espaço público pelo poder do mercado globalizado, conquanto se possa esperar resultados limitados enquanto não se estabeleça um novo consenso entre os Estados acerca dos princípios que devem reger o Sistema Monetário Internacional. Resta esperar que esse consenso possa emergir de uma pauta de discussão global derivada do problema do terrorismo (sobretudo no pós-11 de setembro de 2001) e da crise financeira de 2008 (e aqui temos o nefasto 15 de setembro de 2008, marcado pela quebra do banco de investimentos Lehman Brothers) (CUNHA, 2009; THE ECONOMIST, 2013).

Conclusão

Pretendeu-se, neste artigo, identificar que a ideia de cidadania pode contribuir para a compreensão do sistema monetário internacional, pelo menos até o momento histórico a que se referem os arranjos institucionais do padrão-ouro e de Bretton Woods, que se mostravam alinhados, respectivamente, com o paradigma do Estado Liberal e do Estado Social.

No paradigma do Estado de Direito, em que a liberdade civil é privilegiada, a cidadania é vista como liberdade política (apenas para aqueles que integravam a melhor sociedade) e o Estado é mínimo, tendo como escopo, basicamente, assegurar a liberdade do indivíduo. O sistema monetário internacional, influenciado pela doutrina liberal, prima pelo livre fluxo de capitais, não importando os custos sociais que esse fluxo poderia causar (em verdade, como visto, as autoridades políticas não tinham muita consciência nem dos custos sociais nem das consequências dos movimentos de capitais para o desenvolvimento da economia interna).

No paradigma do Estado Social, o público (identificado com o Estado) ganha proeminência sobre o privado. Os direitos sociais – que se corporificam em prestações de serviço público e na constante e ativa interferência do Estado no domínio econômico – incorporam-se à cidadania. O Estado, por isso, precisa ser e é o protagonista da ação social, enquanto compete ao Direito instrumentalizá-lo. O exercício da soberania econômica exige, no sistema monetário internacional, o excessivo controle do

Estado sobre os fluxos internacionais de capital. Essa demanda é considerada legítima pelo Sistema Monetário Internacional. Assim, a economia monetária internacional submete-se ao interesse e à autoridade nacional, valendo frisar que essa regra estava legitimada tanto internamente (em razão da política econômica keynesiana) quanto externamente (por força do regime de Bretton Woods).

Hoje, no entanto, constata-se a falta de um consenso político forte o suficiente para conferir um arranjo institucional consistente no sistema monetário internacional consentâneo com as diretrizes do Estado Democrático de Direito. Isso porque, *no paradigma do Estado Democrático de Direito*, almeja-se que todo cidadão tenha o direito de realizar seu projeto de vida (autodeterminação), desde que não prejudique o projeto dos outros membros da comunidade, fortalecendo-se as sociabilidades, com uma nova compreensão da democracia. O Estado, nessa conjuntura, precisa assumir o papel de articulador das sociabilidades – nos assuntos que podem ser atribuídos à regulação da comunidade sem prejuízo da integração social – e continua como protagonista na regulação daquelas matérias que lhe exigem ação imediata ou que envolvem interesses que não podem ser representados pelos atores sociais.

A realização da democracia, todavia, encontra uma série de obstáculos, entre eles, a crescente restrição do espaço social público pelo poder do mercado globalizado (FARIA, 2002b). Deveras, no âmbito do sistema monetário internacional, o mercado detém primazia sobre o Estado (M-IMS): já não há mais a harmonia e compatibilidade entre os objetivos de política econômica buscados pelo Estado-Nação e o consenso internacional, como ocorreu em Bretton Woods. Nesse cenário, resta ao Estado, que esteja internamente bem legitimado, buscar mitigar os efeitos negativos da globalização financeira com as ferramentas de política monetária de que dispõe, enquanto não surge um novo consenso internacional que permita a emergência de um novo padrão de regulação do sistema financeiro internacional.

NOTAS

* Este artigo constitui uma síntese e uma revisão de parte da dissertação de mestrado defendida pelo autor em abril de 2005 e publicada em 2007 (QUINTAS, 2007, p. 13-117).

1 Convém lembrar que, nessa época, assistiu-se, no Brasil, ao início do processo de industrialização. Bresser Pereira sistematiza o desenvolvimento da economia nacional, afirmando a existência de duas grandes etapas: o Período Mercantil,

até 1930, e o Período Industrial, de 1930 em diante. O período mercantil é marcado por duas fases: a fase colonial (caracterizada pelo ciclo da cana-de-açúcar, no século XVII, e o do ouro, no século XVIII) e a fase exportadora (após a Independência, caracterizada pela expansão cafeeira, que começa no início do século XIX e entra em colapso nos anos 1930). O período industrial é dividido em duas fases: a fase da Revolução Industrial Brasileira, entre 1930 e 1960, e a fase denominada por Bresser como de Subdesenvolvimento Industrializado, entre 1960 e 1980. Na primeira fase, ocorre a industrialização por substituição de importações. Na segunda, a industrialização é levada a cabo por uma aliança autoritária tecnoburocrático-capitalista, que tem como participantes a burguesia local, a tecnoburocracia civil e militar, estatal e privada, e as empresas multinacionais. Nessa última fase, assiste-se ao crescimento da economia, à concentração de renda e a o endividamento externo (PEREIRA, 1997, p. 12-15).

2 A necessidade crescente de os Estados Unidos financiarem seus déficits por meio da emissão de dólares, aliada à necessidade de aumento de meio de pagamentos para movimentar a economia internacional, fez com que já na década de 1960, os dólares disponíveis no exterior fossem superiores às reservas de ouro norte-americana. Significa dizer que desde então o dólar sofria o risco de um ataque especulativo. Como não era possível enxugar tão-só os dólares estrangeiros (pois a economia internacional exigia um incremento nos meios de pagamento), sob pena de iniciar uma recessão, a alternativa viável seria criar outro meio de pagamento internacional. No âmbito do FMI procurou-se criar outra espécie de reserva internacional, mas essa iniciativa sempre foi vetada pelos Estados Unidos.

3 A média anual para as taxas de depósito flutuou entre 5,5% e 16,5%, entre 1970 e 1981. As médias mensais dessas taxas apresentaram variações ainda maiores: de 4,9%, em maio de 1972, para 19,9%, em março de 1980. Os custos médios dos juros flutuantes, para os países em desenvolvimento, passaram de 8,2% da dívida pendente em 1971-1973, para 18,0% em 1981.

4 Para os autores, no pós-Bretton Woods, é possível encontrar padrões de relações econômicas, mecanismos para determinação de taxas de câmbio, práticas de mercado e oficiais, canais de comunicação entre governos e agentes que justifiquem a assertiva da existência de um sistema (PADOA-SCHIOPPA; SACCOMANNI, 1994, p. 240-241).

5 Nos dizeres de Padoa-Schioppa e Saccomanni: "O sistema de taxas de câmbio flutuante (ou seja, de delegação para os mercados da determinação das taxas de câmbio), que talvez seja inevitável no M-IMS com as características susomencionadas, tem provado a incapacidade de impermeabilizar países que estão economicamente interdependentes e de impor disciplina ao mercado por meio de políticas econômicas" (1994, p. 246-247).

6 De acordo com Padoa-Schioppa e Saccomanni, as exigências institucionais do M-IMS tenderão para um padrão que mais se assemelhe às instituições de um Estado singular (fruto de uma integração internacional plena, que permita, por exemplo, uma autoridade monetária centralizada, regras rígidas e uniformes) do que a instituições pautadas em acordos existentes entre Estados (como hoje). Convém registrar que há importantes iniciativas dos países desenvolvidos para suprirem a lacuna institucional: o Comitê da Basiléia é um exemplo disso (1994, p. 262).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMANN, Renato. Uma visão econômica da globalização. In: BAUMANN, Renato (Org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus, SOBEET,1996. p. 33-51.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Trad.: Magda Lopes. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Locke e o Direito Natural*. Trad.: Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1997.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho* v. 68, n. 2. Brasília: TST, abr.-jun. 2002, p. 67-85.

_____. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *Notícia do Direito Brasileiro. Nova série* nº 6. Brasília: Ed. UnB, jul.-dez. de 1998, p. 233-250.

. CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. Trad. Loura Silveira. *Filosofia Política* n. 2, 1985, p. 7-25. Disponível em: <http://caosmose.net/candido/unisinos/fa/benjamin.doc>, acesso em: 23 mar. 2004.
CROUCH, Colin; EDER, Klaus *et* TAMBINI, Damian. Introduction: dilemmas of Citizenship. *Citizenship, markets and the state*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2001.
CUNHA, Danilo Fontenele Sampaio. Crise econômica e possíveis perspectivas jurídico-sociais. *Rev. direito GV* vol. 5, n. 2, 2009, p. 343-358. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322009000200004>.
DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Editora Autores Associados, 1995.
EDER, Klaus. Social movements and democratic order. In: CROUCH, Colin *et al*. *Citizenship, markets, and the state*. New York: Oxford University Press, 2001.
EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. Trad. Sérgio Blum. São Paulo: Ed. 34, 2002.
EICHENGREEN, Barry; KENEN, Peter B. Managing the world economy under the Bretton Woods System: an overview. In: KENEN, Peter B. (Ed.). *Managing the world economy: fifty years after Bretton Woods*. Washington: Institute for International Economics, 1994.
FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002.
_____. Prefácio. In: GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa e DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Repensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2002b.
FIORI, José Luís. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, José Luís (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 2001.
GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Trad. Raul Fiker. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.
GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 – Interpretação e Crítica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
GRIFFITH-JONES, Stephany; SUNKEL, Osvaldo. *O fim de uma ilusão: as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.
GUSMÃO, Luís Augusto Sarmento Cavalcanti de. Constant e Berlin: a liberdade negativa como a liberdade dos modernos" In: SOUZA, Jessé (Org.) *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. UnB, 2001.
HOBSBAWM, Eric. *O novo século. Entrevista a Antonio Polito*. Trad. do italiano para o inglês: Allan Cameron. Trad. do inglês para o português e cotejo com a ed. italiana: Claudio Marcondes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1996.
LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil*. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2004.
MARSHALL, T. H. *Cidadania e classe social*. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.
MEJÍA, María Luisa Sánchez. Estudio Preliminar. In: CONSTANT, Benjamin. *Escritos políticos*. Trad. María Luisa Sánchez Mejía. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito económico*. 2. ed. Coimbra: Coimbra editora, 1988.
PADOA-SCHIOPPA, Tommaso; SACCOMANNI, Fabrizio. Managing a maket-led global financial system. In: KENEN, Peter B. (Ed.). *Managing the world economy: fifty years after Bretton Woods*. Washington: Institute for International Economics, 1994.
PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. 3. ed. São Paulo: Ed. 34, 1997.
POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 7. ed. Trad. Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
PROCACCI, Giovanna. Ciudadanos pobres, la ciudadania social y la crisis de los estados del bienestar. In: GARCÍA, Soledad e LUKES, Steven (Org.). *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 1999.
_____. Poor Citizens: Social citizenship versus individualization of welfare. In: CROUCH, Colin *et al*. *Citizenship, markets, and the state*. New York: Oxford University Press, 2001.
QUINTAS, Fábio Lima. *Direito e economia: o poder normativo da Administração Pública na gestão da política econômica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.
ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Trad. Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: Ed UFG; Brasília: Ed. UnB, 1997.
SANT'ANA, José Antônio. *Economia monetária: a moeda em uma economia globalizada*. Brasília: Ed. UnB, 1997.
SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2002.

_____. A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. Artigo apresentado em *Seminário sobre Sociedade e Reforma do Estado*, promovido pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) em São Paulo, de 26 a 28 de março de 1998.
_____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 1996.
_____. Reiventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes *et al.*. *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
SOMERS, Margaret. Romancing the market, reviling the state. In: CROUCH, Colin *et al*. *Citizenship, markets, and the state*. New York: Oxford University Press, 2001, p. 31.
THE ECONOMIST. *The origins of the financial crisis*, set. de 2013. Disponível em: <http://www.economist.com/news/schoolsbrief/21584534-effects-financial-crisis-are-still-being-felt-five-years-article>, com último acesso em: 20 jul. 2014.
VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Ed. Fac-similar. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
WEFFORT, Francisco C. A cidadania dos trabalhadores. In: LAMOUNIER, Bolivar *et al*. (Org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: Ed. T. A. Queiroz, 1981.
ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. 3. ed. Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho. J. J. Gomes Canotilho (Coord.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

Fábio Lima Quintas

fabioquintas@idp.edu.br |

Professor vinculado ao programa de mestrado do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Doutor em Direito do Estado (Direito Constitucional) pela Universidade de São Paulo (2013)
Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília (2005)