

DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL SUSTENTÁVEL: A SUPERAÇÃO DA PADRONIZAÇÃO IMPOSTA NOS PLANOS DO FMI E BANCO MUNDIAL PARA A CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS

Luísa Cortat Simonetti Gonçalves

SUMÁRIO: Introdução; 1. As dificuldades postas pela padronização ao desenvolvimento; 2. Como se pode rever os planos padrão impostos pelo FMI e pelo Banco Mundial?; Considerações Finais.

RESUMO: O presente artigo parte das críticas comuns às instituições de Bretton Woods, no sentido de que estariam anacrônicas e, portanto, necessitando de revisões. Como as principais considerações dizem respeito ao centralismo norte-americano nas diretrizes adotadas, foca-se na tentativa de padronização do desenvolvimento quando são feitos os empréstimos por essas instituições. Nesse sentido, a famosa analogia de Sen, da escada usada cujos degraus são em seguida removidos é muito útil. E na tentativa de superação desse paradoxo, a proposta é fazer uso da Economia Clínica para adotar um formato que considere as peculiaridades de cada região, possibilitando um efetivo desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: FMI e Banco Mundial; empréstimos; Economia Clínica; desenvolvimento sustentável.

INTRODUÇÃO

O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, no fornecimento de empréstimos, trabalham no âmbito internacional com a mesma lógica que, nacionalmente, pauta os bancos tradicionais: alavancar projetos que não seriam concretizados sem aquele dinheiro.

Como não poderia deixar de ser, aquele que empresta dinheiro precisa saber o grau de incerteza que paira sobre o projeto, pois necessita de avaliação mais precisa sobre o retorno que terá. Para tanto, é comum se exigir do cliente (pessoa física) requisitos como comprovação do histórico financeiro, garantia de pagamento, entre outros.

Quando se trata de credores de Estados-nação, no entanto, a situação é ainda mais delicada, não apenas em virtude das quantias envolvidas e pela natureza das relações entre as partes em questão (política internacional), mas também, e talvez principalmente, porque o que está em pauta é o desenvolvimento de determinada nação e, conseqüentemente, o próprio desenvolvimento internacional.

Assim, a forma mais comumente utilizada nesses casos é a imposição de um plano a ser seguido pelo país devedor, na tentativa de se ter o controle sobre a segurança do retorno daquele empréstimo.

Mais recentemente, porém, o conceito de desenvolvimento sustentável vem ganhando mais espaço, sobretudo justamente no plano internacional. E, para uma plena apropriação dos objetivos dessa nova compreensão do que é desenvolvimento, é necessário levar em consideração as peculiaridades de cada contexto e as distintas soluções que tais peculiaridades exigem.

É partindo dessa premissa que Jeffrey Sachs propõe uma análise crítica do lastro imposto pelo FMI, destacando que os planos de desenvolvimento são demasiadamente padronizados para permitir a sustentabilidade do desenvolvimento pretendido.

Diante disso, questiona-se: de que forma se pode rever os requisitos do FMI e do Banco Mundial para a concessão de empréstimos, com vistas ao desenvolvimento internacional sustentável?

Para enfrentar tal problemática, o presente artigo analisa os modelos de empréstimos adotados por essas duas instituições, as dificuldades a eles inerentes para, por fim, buscar alternativas para rever os planos padrão impostos para a concessão de empréstimos.

1 AS LIMITAÇÕES DECORRENTES DE UMA TENTATIVA DE PADRONIZAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

A primeira premissa de que se parte é a compatibilidade dos objetivos de atuação de ambas as instituições com os da ONU e com as perspectivas colocadas pelo desenvolvimento sustentável¹.

Porém, antes de se buscar uma resposta para a questão de se é possível um padrão de desenvolvimento, necessário se faz responder uma questão basilar: o que é desenvolvimento?

Naturalmente, não se trata de estabelecer um conceito, o que é bastante controverso e exigiria trabalho com esse foco e de natureza distinta do presente. Trata-se, porém, de delimitar a perspectiva a ser adotada.

Usualmente, a palavra desenvolvimento é relacionada a crescimento numérico constante, indicado, sobretudo, por índices econômicos estritamente financeiros, como o Produto Interno Bruto (PIB) ou o PIB per capita. No entanto, compreensões mais abrangentes e modernas demonstram a importância de se observar fatores outros para que se possa efetivamente falar em desenvolvimento, não em mero desenvolvimentismo. Sen (2013), em seu trabalho vencedor do prêmio Nobel de Economia "Desenvolvimento como Liberdade", lançou importantes bases para essa compreensão.

Tal aproximação remete ao raciocínio empreendido na construção do conceito de desenvolvimento sustentável, que emergiu a partir da preocupação em integrar dimensões econômica, social e ambiental.

Partindo dessa compreensão, passa-se a apresentar essa perspectiva adotada.

¹ Sucintamente, adota-se aqui o entendimento de que o desenvolvimento sustentável é aquele que se embasa na integração equilibrada das dimensões econômica, social e ambiental, de modo que se garanta as necessidades do presente sem comprometer as necessidades do futuro. Para abordagem mais aprofundada, vide Gonçalves, 2013.

O conceito de desenvolvimento sustentável vem sendo debatido e revisitado desde a primeira vez em que apareceu, em 1987, no Relatório de Brundtland. Entretanto, parece ser o formato mais adequado o de mantê-lo com sua ideia original de um desenvolvimento que garanta as necessidades presentes sem prejudicar as futuras, a partir da integração das dimensões econômica, social e ambiental.

Logicamente, concretizar tais apreciações é passo muito mais ambicioso do que delimitá-las teoricamente. O professor Jeffrey Sachs, em seu trabalho como economista em países com distintas realidades conseguiu avançar nessa trajetória e propõe a realização de um diagnóstico diferencial, com base no que denominou Economia Clínica. Essa proposta, já posta a prova, é aqui sucintamente apresentada, posto que servirá de base para as análises e conclusões do presente trabalho.

A proposta de Sachs (2005) é, então, a consideração dos diferentes contextos e realidades sociais, políticas e culturais, para a partir daí determinar-se as medidas necessárias. Para tanto, sugere algumas lições a serem aprendidas com a medicina rumo à construção da Economia Clínica, já que, segundo ele “a economia do desenvolvimento precisa de uma retificação para ficar parecida com a medicina moderna, uma profissão de austeridade, visão e praticidade” (p. 104).

Tais lições (SACHS, 2005, p. 106-108) podem ser sintetizadas em: (i) considerar a complexidade do sistema analisado e, conseqüentemente, levar em conta que uma pequena falha pode levar a uma sucessão de várias outras; (ii) essa complexidade exige a busca pela verdadeira causa subjacente do sintoma, sendo que há alguns princípios que determinam a ordem em que se realiza a investigação, dentre os quais o principal é o diagnóstico não retardar indevidamente o tratamento; (iii) “toda medicina é medicina familiar. Não é suficiente identificar a doença numa criança. Para poder tratá-la com êxito, é importante compreender o cenário social”; (iv) para um tratamento eficiente, o monitoramento e a avaliação constantes são essenciais; (v) ética e códigos de conduta sólidos são sempre exigidos.

Assim, estabelecer recomendações e diretrizes econômicas, em especial para economias pobres e instáveis, muito se assemelha à cautela necessária na medicina. Dessa forma, realizando-se as analogias com os cinco aspectos descritos, sugere-se

a adoção de um novo modelo econômico, o qual supere a visão simplista desenvolvimentista que se costumou utilizar, a qual responsabilizava os países pobres por sua própria pobreza e esperava-se que copiassem os modelos dos países ricos.

Nessa visão da economia tradicional, portanto, haveria sempre o mesmo problema – “má governança, excessiva intervenção do governo nos mercados, gastos públicos em demasia e excesso de propriedade estatal” para o qual haveria sempre a mesma solução – “aperto do cinto, privatização, liberalização e boa governança” (SACHS; 2005, p. 112).

A aplicação falha dos modelos impostos e amplamente utilizados devido, sobretudo, à intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI), fica mais evidente a importância de se adotar novas saídas, como a sugerida por Sachs.

Essa compreensão não é isolada. Ao contrário, "há praticamente consenso global a respeito da ineficácia do FMI" (Leaver e Seabrooke, 2000, p. 97)

Essa visão é compartilhada, embora por motivos distintos, tanto pelos países do chamado eixo Norte, tradicionalmente os que custeiam os fundos internacionais, quanto pelos do chamado eixo Sul, tradicionalmente aqueles ainda em desenvolvimento e que precisam fazer uso dos empréstimos para implementar seus projetos:

O Fundo está sob ataque tanto dos países do Norte quanto do Sul. No Sul, ele é visto como 'guardião dos interesses dos credores internacionais', visto que impõe políticas sobre os governos dos países do Sul, políticas essas que não somente causam devastação social, mas também solapam as bases do desenvolvimento econômico. (Evans, 2002)

Nos países do Norte, o Fundo é visto como responsável por práticas que induzem ao 'risco moral', ou seja, governantes de países em desenvolvimento abusam de políticas irresponsáveis e oportunistas que geram crise cambial e, como mecanismo de proteção, recorrem ao FMI. (Gonçalves, 2005, p. 166)

A principal metáfora para compreensão da teoria ora exposta é a da escada do

desenvolvimento. Defende-se que diversos países estão presos na extrema pobreza e que a ação emergencial a ser tomada é viabilizar a escalada ao primeiro degrau e que a partir daí eles estariam em melhores condições de continuar a subida da escada por si próprios. Aliás, muito semelhante à metáfora utilizada por Sen, para quem essa escada do desenvolvimento teria sido construída pelos países que primeiro precisaram trilhar esse caminho - hoje os desenvolvidos -, mas cujos degraus foram em seguida derrubados e, ainda assim, indicados como fórmulas para o desenvolvimento econômico dos países em crise. Mais uma vez, clara a crítica à padronização das soluções.

É justamente neste ponto que entra o já discutido diagnóstico diferencial. Ele serviria para identificar a(s) causa(s) da estagnação social em cada contexto específico e, conseqüentemente, para viabilizar a aplicação da Economia Clínica, diagnosticando e sugerindo o remédio adequado para o problema identificado.

3 SUGESTÕES PARA REVER OS PLANOS PADRÃO IMPOSTOS PELO FMI E PELO BANCO MUNDIAL

Conforme descrito, as teorias e práticas propostas por Sachs são importante ponto de partida para as sugestões de modificação da abordagem que o FMI e o Banco Mundial têm utilizado, de modo que se começa por uma breve exposição de suas ideias.

Sintetizando, a proposta da Economia Clínica é que sejam considerados oito fatores ao se realizar tal diagnóstico diferencial rumo ao desenvolvimento, quais sejam (SACHS, 2005, p. 84 - 103): a armadilha da pobreza; a estrutura da política econômica; a geografia física; a armadilha fiscal; as falhas de governança; as barreiras culturais; a geopolítica; a ausência de inovação; e a armadilha demográfica.

O primeiro deles, a armadilha da pobreza, constitui o principal desafio que se pode enfrentar. Isso porque significa encontrar a própria pobreza como causa da estagnação econômica, vez que significa que toda a renda produzida, ou mais, é

necessária para a sobrevivência, não havendo remanescente para investimento no futuro.

Relativamente à geografia física, o que está em questão são as dificuldades colocadas pela localização – especialmente se não possui litoral, o que complexifica substancialmente o comércio internacional – e pelas próprias condições topográficas e climáticas da região – que podem colocar obstáculos de cultivo e transporte, por exemplo. No entanto, é necessário extinguir a figura do determinismo geográfico, pois esses desafios, em verdade, apenas exigem que haja investimento adicional em infraestrutura.

A armadilha fiscal, conforme o próprio nome já indica, é a impossibilidade de o governo realizar os investimentos que deveria em virtude de não arrecadar o suficiente, o que pode ocorrer por a população ser tão pobre a ponto de ser impossível tributá-la, por problemas na própria estrutura administrativa, ou por possuir dívidas em demasia.

No que tange às falhas de governança, está-se em questão diretamente as falhas do governo nas tarefas que lhes são próprias. Enquanto que as barreiras culturais são afetadas às tradições, costumes e aspectos sociais, e usualmente estão diretamente relacionadas à exclusão de minorias, seja de gênero, religiosas ou étnicas.

As questões relacionadas à geopolítica tratam muito mais de fatores externos, como barreiras comerciais impostas por países estrangeiros. Ao contrário da ausência de inovação que, apesar de relacionar-se a fatores externos, pela dificuldade dos países pobres de importar novas tecnologias, encontra suas principais motivações internamente, pois há pouca renda, investimento e oportunidades para a inovação.

Por fim, há o fator da armadilha demográfica, relativa às taxas de fertilidade e ao crescimento populacional. Segundo Sachs (2005, p. 94), “um motivo para a armadilha da pobreza é a armadilha demográfica, quando famílias pobres escolhem ter muitos filhos”.

Assim, percebe-se não só a correlação do desenvolvimento sustentável com a

efetivação dos direitos humanos, como também a importância da análise dos diferentes contextos e fatores (diagnóstico diferencial) para buscar-se a implementação de ambos e, conseqüentemente, de um efetivo desenvolvimento.

Percebe-se que as mencionadas teorias e práticas constituem possíveis primeiros passos para superação do modelo tradicional de imposição de uma tentativa de padronização do desenvolvimento. Primeiros passos no sentido de indicarem importantes fatores que precisam ser levados em consideração pelos Estados-nação para se buscar um efetivo desenvolvimento.

As situações em que esse formato de diferenciação e particularização das peculiaridades locais e/ou regionais demonstram a viabilidade dos ora defendidos projetos contextualizados. Soma-se a isso o êxito da lógica trazida pelos Objetivos do Milênio, formulados pela ONU. Isso porque eles colocam metas gerais a serem alcançadas por projetos elaborados nacionalmente de acordo com cada contexto.

Esse êxito é confirmado pelo fato de estar-se em fase de elaboração dos Objetivos pelo Desenvolvimento Sustentável (ODS), que sucederão os Objetivos do Milênio. Aliás, tal fato reforça, ainda, as defesas em prol do desenvolvimento sustentável.

Em outras palavras, o que se vislumbra é uma tendência a uma visão mais integrada e abrangente do que é desenvolvimento - coadunando com a perspectiva de desenvolvimento sustentável -, bem como a tendência à aceitação e incorporação da diversidade para se escalar essa escada.

Por isso, a sugestão em foco no presente trabalho é a incorporação pelo Banco Mundial, mas sobretudo pelo FMI, dessas novas percepções, visando, inclusive, suplantar as críticas de obsolescência de tais instituições. Destaque-se que isso não deve significar a perda da preocupação com as expectativas de retorno dos investimentos, mas apenas a necessidade de novos instrumentos, provavelmente mais flexíveis, para realização desse controle.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se observa, portanto, é que dispensar a padronização não significa dispensar, também, a segurança do credor. A questão central é, na verdade, o objetivo final que interessa a todos os envolvidos: o desenvolvimento do país que está em crise e precisa se utilizar de empréstimos do FMI ou Banco Mundial.

Tem-se seguido a lógica do caminho já trilhado por um e a ser reproduzido pelos demais. Esse formato traz dois principais problemas. O primeiro, anunciado por Sen, de que os modelos já existentes são os dos países desenvolvidos que, após subirem a escada derrubam os degraus e sugerem aos países ainda em desenvolvimento que subam pelo mesmo lugar, ainda que inviável. O segundo, mais afeto às preocupações levantadas pela perspectiva do desenvolvimento sustentável, no sentido de que se desconsideradas as peculiaridades regionais, não se alcança um efetivo desenvolvimento.

É principalmente nesse segundo aspecto que as ideias de Sachs ganham especial relevo, ao dar forma para a adoção de projetos de desenvolvimento a partir da Economia Clínica e, portanto, apenas após um diagnóstico diferencial, cujas etapas também são direcionadas.

Em outras palavras, o desgastado sistema de empréstimo das instituições de Bretton Woods podem se inspirar em projeto para diagnóstico e planejamento de desenvolvimento sustentável já existente visando superar as restrições que suas tendências à padronização acabam por impor.

REFERÊNCIAS

EVANS, P. **Can the South save the Fund?, Redefining the South's role in the governance of the IMF**. Trabalho apresentado no Seminário "Regulating Global Institutions, Unrisd, Fórum Social Mundial, Porto Alegre, fevereiro de 2002.

GONÇALVES, Luísa Cortat Simonetti. **Desenvolvimento Sustentável, Direitos Humanos e Contradições do Modo de Produção Capitalista**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação Stricto Sensu - Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), 2013.

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Política Internacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **About the IMF**. Disponível em: <www.imf.org/external/about.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015A.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Overview: how do we do it**. Disponível em: <www.imf.org/external/overview.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015B.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SACHS, Jeffrey. **The price of civilization: reawakening virtue and prosperity after the economic fall**. London: Vintage, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

WORLD BANK. **What we do**. Disponível em: <www.worldbank.org/en/about/what-we-do>. Acesso em: 20 mar. 2015.