

A TRAJETÓRIA DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS E SUAS RELAÇÕES COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS ¹

Wellington Almeida ²

RESUMO

Apresentação da trajetória das instituições financeiras multilaterais e suas relações com as políticas públicas nacionais. Discutem-se algumas abordagens sobre esse tema à luz dos posicionamentos dos atores políticos na sociedade civil e na sociedade política, a partir de uma noção de crise de projetos nacionais de desenvolvimento.

Palavras-chave: Instituições multilaterais. Organismo internacional. Políticas públicas. Estado. Sociedade civil.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é apresentar sinteticamente algumas questões políticas e conceituais sobre o objeto do debate na mesa redonda “Organismos Internacionais e Nacionais de Política e Financiamento de Políticas Públicas”, no contexto da II Jornada Internacional de Políticas Públicas. A análise se restringe às instituições multilaterais³ e está dividida

¹ Texto preparado como roteiro para exposição na mesa redonda “Organismos Internacionais e Nacionais de Política e Financiamento de Políticas Públicas”, da II Jornada Internacional de Políticas Públicas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, 23 a 26 de agosto de 2005.

² Doutor em ciência política (USP) e professor (voluntário) do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). Foi pesquisador e coordenador geral do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e pesquisador visitante da School for International and Public Affairs da Universidade de Columbia em Nova Iorque. Atualmente trabalha como consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e colabora com organizações não governamentais (ONGs) brasileiras e internacionais.

³ Existe uma razoável confusão na caracterização de organismos internacionais, organizações multilaterais e/ou organizações financeiras multilaterais. Portanto, para efeito dessa análise falando de um conjunto restrito de instituições que em tese

em duas partes. A primeira é descritiva. Procura organizar sucintamente um conjunto de informações históricas sobre a origem e funcionamento dessas instituições, hoje de domínio restrito tanto na academia quanto na sociedade civil. A segunda, mais analítica, visa enfrentar questões polêmicas sobre as alternativas de intervenção, reação, autodefesa, negação e/ou busca de democratização dessas instituições no seio do debate sobre a reconfiguração do papel do Estado e da sociedade civil frente ao processo de globalização/mundialização. Defende-se a ideia de que em países como o Brasil, a despeito das inegáveis contingências impostas por esse processo, existem, ainda, alternativas políticas no plano doméstico. Tais opções, porém, são variáveis incontrolláveis que compõem a disputa democrática em uma sociedade periférica e desigual.

2 TRAJETÓRIA DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS

O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird) foram criados em julho de 1944 na Conferência de Breton Woods.⁴

Há 61 anos, portanto, delegados de 44 países buscaram criar mecanismos para evitar crises globais no mundo capitalista. Naquele momento já se vislumbrava o fim da Segunda Guerra Mundial com a consequente vitória dos aliados, que já haviam inclusive lançado uma forte ofensiva através da invasão da Normandia, conhecida com o Dia D. Em Bretton Woods o que estava em debate era a nova ordem econômica mundial que emergiria da guerra. Buscavam-se consensos mínimos para evitar a experiência de intensa disputa financeira que predominou nos anos 20 e 30, marcada por forte protecionismo comercial e sucessivas

têm relação direta com o tema central da II Jornada Internacional de Políticas Públicas. Assim, a abordagem se concentra principalmente no peso do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a partir de um olhar brasileiro, com nuances da situação da América Latina. Portanto, não se faz referência em nenhum momento às demais instituições do Sistema ONU (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), por exemplo) ou mesmo a outras organizações de menor peso que atuam no Brasil no financiamento de projetos como, a Corporação Andina de Fomento (CAF).

⁴ Trata-se de uma pequena cidade do estado americano de New Hampshire.

desvalorizações de moedas como forma de adquirir vantagens frente aos concorrentes.

Prevaleceu no fim da Conferência a opção por taxas de câmbio fixas, que deveriam sofrer somente leves ajustes, visando eliminar progressivamente os controles de capital e trocas de moeda entre países, estabelecidos no decorrer da guerra. O resultado prático desse acordo foi a adoção do dólar enquanto moeda internacional e de reserva e a criação do FMI para reger a finanças mundiais, ancorado no Tesouro americano, que passou na prática a impor disciplina fiscal aos países com problemas de balanço de pagamentos. Como base da moeda estabeleceu-se o padrão ouro, que teoricamente permitiria aos países trocar seus dólares excedentes por barras de ouro junto ao Tesouro dos Estados Unidos.

Esse esquema funcionou bem e garantiu estabilidade ao sistema até os anos 60, quando começaram as pressões oriundas do déficit em conta corrente da economia norte-americana. O padrão ouro é rompido em 1971, quando os Estados Unidos não aguentaram mais a pressão sobre sua economia e romperam o acordo de troca do ouro por sua moeda, após uma desvalorização do dólar em 10%. Dois anos após essa ruptura as taxas de câmbio passaram a flutuar fortemente em todo o mundo, causando forte desequilíbrio e inflação nas economias centrais do capitalismo.

Para complicar mais ainda esse cenário ocorre a crise no petróleo a partir da guerra no Oriente Médio, em 1973. O preço do barril chega a subir até quatro vezes, causando mais inflação e desespero nas economias industrializadas ocidentais. Em 1976, a Inglaterra recorre ao Fundo Monetário Internacional, submetendo suas contas a esse organismo. As consequências dessa crise sistêmica nos países pobres e em desenvolvimento só foram sentidas fortemente na década seguinte.

Esses países contraíram dívidas com baixa taxa de juros quando havia grande disponibilidade de capitais. Uma das fontes de dinheiro para essa farta oferta de crédito foi justamente o volume expressivo de recursos dos países árabes adquiridos com a venda do petróleo a preço elevado, recursos que eram depositados nos bancos privados dos países ricos, que os emprestavam com base nos baixos juros dos Estados Unidos. Ocorre, porém, que, visando combater sua inflação interna, o Banco Central americano (Federal Reserve) elevou drasticamente a taxa de juros. Essa medida teve êxito interno, mas levou pânico aos devedores. Assim, chega a

conta para os países em desenvolvimento que passam a sentir o peso de suas dívidas externas, que simplesmente explodem. O ano de 1982 é um marco dessa nova fase na crise financeira internacional. Em agosto daquele ano o México anuncia a moratória de sua dívida externa. O Brasil também recorre sucessivas vezes ao Fundo e, em 1987, no governo Sarney, declara moratória técnica de sua dívida externa.

3 CRÍTICAS E POSICIONAMENTO DOS ATORES FRENTE ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS (IFMS)

É nesse contexto que emergem com maior visibilidade no debate público críticas ao papel desempenhado pelas Instituições de Bretton Woods. O questionamento mais recorrente é em relação à mudança de papel do FMI. Seus críticos (governos de países endividados, acadêmicos, movimentos sociais em geral, entre outros) sustentam que o Fundo abandonou seu papel estabilizador do sistema financeiro internacional, exercido até 1971, passando a atuar, a partir da crise da dívida dos anos 80, como administrador das crises dos países devedores, visando garantir os interesses dos grandes bancos privados (localizados nos países ricos) que são credores de bilhões de dólares junto aos países que expuseram a impossibilidade de pagar suas dívidas.

É esse o pano de fundo que orienta os questionamentos das políticas apresentadas pelo Fundo como solução para estabilizar as economias periféricas, cuja primeira geração ficou conhecida como Políticas de Ajuste Estrutural, depois rebatizadas como “Consenso de Washington”, ou seja, a racionalização de um conjunto de políticas que já estava em curso, que pregava a busca da estabilidade macroeconômica por meio de reformas fiscais e financeiras, abertura da economia, redimensionamento do Estado e privatizações.

Em um primeiro momento as críticas se concentraram no FMI, atingindo em seguida os bancos de desenvolvimento. Primeiramente o Banco Mundial, que foi criado junto com o Fundo em Bretton Woods, cuja atuação em suas primeiras décadas de existência se concentrou em financiamento de projetos de infra-estrutura (energia e transporte, por exemplo). Em seguida os bancos regionais de desenvolvimento são atingidos pelas críticas à atuação das instituições multilaterais. No caso da América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o mais antigo banco regional de desenvolvimento, criado em 1959.

Governos e críticos mais moderados ainda destacam diferenças entre essas instituições. A esquerda e principalmente as organizações sociais mais mobilizadas⁵ agrupam todas as instituições financeiras multilaterais em um único bloco, que seria responsável pela imposição aos países em desenvolvimento de políticas econômicas conservadoras, voltadas para a geração de superávit primário⁶ e pagamento da dívida. Tal restrição, consequentemente, seria responsável pela limitação dos gastos sociais, além da opção por políticas focalizadas em detrimento das políticas universais.⁷ Além disso, há uma clara restrição ao gasto em políticas públicas devido à opção por superávits. Apesar dessas restrições, há aqui um gigantesco debate sobre a qualidade do gasto efetuado e sua relação com o acesso diferenciado aos benefícios realmente alocados ao conjunto da sociedade.

Dois debates em curso precisam ser acompanhados para uma melhor compreensão do papel dessas instituições e da influência que elas exercem sobre a capacidade do Estado nacional em desenhar e promover políticas públicas. O primeiro se dá dentro do sistema. É fato que a relação entre o endividamento externo e a necessidade de fluxo de capitais para “estabilizar” as economias periféricas afetam diretamente as políticas públicas. As sucessivas receitas para esse processo de estabilização propõem aos países pobres medidas que não são tomadas nos países ricos. Sobre esse tema há uma extensa literatura produzida, inclusive por autores que trabalharam nessas instituições que hoje advogam a necessidade de se

⁵ No Brasil, por exemplo, a partir da década de 90, ocorre uma estruturação de organizações da sociedade civil para monitorar os projetos das instituições financeiras multilaterais. A mais ativa é a Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais — Rede Brasil, que congrega 80 organizações. A agenda das IFMs também é acompanhada no Brasil pela Rede Brasileira de Integração dos Povos (REBRIP), que congrega mais de 35 organizações.

⁶ Economia feita a partir do cálculo das receitas menos despesas, excetuando-se o pagamento de juros da dívida.

⁷ Trata-se de um posicionamento que alimenta um interessante debate sobre políticas públicas. Há, porém, a necessidade de se desfazer uma confusão que vem junto com esta crítica. Em relação aos bancos (Mundial, BID e outros regionais) predomina a ideia difusa de que os empréstimos contraídos junto a esses organismos compõem uma parte significativa do endividamento externo dos países. Isto não procede. Trata-se, neste caso, de empréstimos públicos com juros subsidiados e pouco expressivos no conjunto da dívida externa de países como o Brasil.

repensar as instituições de Bretton Woods, como, por exemplo, os trabalhos de Stiglitz (1998, 2000, 2002, 2003).⁸

Um segundo debate aparece de maneira retórica no posicionamento de correntes da esquerda e de forma mais articulada em segmentos da sociedade civil organizada. Para efeito deste ensaio, interessa mais esse segundo, na medida em que nele, teoricamente, deveria se expressar com maior clareza um posicionamento sobre o tema central dessa II Jornada Internacional de Políticas Públicas.

Parece pertinente, portanto, buscar entender os movimentos, nos últimos anos, dessa sociedade civil organizada. O eixo de aglutinação que permitiu a estruturação das redes de movimentos sociais que monitoram as IFMs foi o da transparência. No Brasil, por exemplo, foi a denúncia sobre o pouco envolvimento da sociedade e do Parlamento na discussão de conteúdo dos empréstimos internacionais contraídos pelo país que impulsionou a estruturação da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Internacionais.

A partir desse mote de transparência se iniciou um inédito e importante processo de produção de informações a respeito do papel exercido pelas IFMs. Foram trabalhos que juntaram conhecimento acadêmico com militância profissional nas ONGs que jogaram importantes luzes sobre um assunto muito abordado do ponto de vista ideológico, mas pouco conhecido em sua dimensão política e técnica. Essa produção sistemática permitiu à sociedade organizada compreender toda a lógica de desenho, aprovação e execução dos financiamentos internacionais. Os estudos coordenados por Vianna Júnior (1998), conforme se verá, permitiram compreender melhor porque em um país como o Brasil as IFMs têm um papel relevante na formulação de políticas públicas, embora tenham um peso pequeno em termos monetários, ao contrário do que às vezes se imagina:

Para além da importância meramente financeira, os Bancos têm atuado como inteligência” auxiliar do Governo na elaboração de programas e projetos [...]. Deste modo, parte das novidades em políticas públicas e projetos do

⁸ Por dentro do sistema também ocorre um esforço reformista liderado pelos estudos do Clube de Madri, que reúne 43 ex-presidentes e chefes de Estado, entre os quais o ex-presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso.

Governo brasileiro é, muitas vezes, o resultado de um trabalho de cooperação internacional em que o Grupo Banco Mundial e o BID tem um relevante papel. Assim, apesar do Banco Mundial e do BID exercerem menos influência no Brasil que em países com economias menores, ainda assim seu papel é significativo (VIANNA JÚNIOR, 1998, p. 82).

Observa-se, porém, hoje que esse interessante processo de articulação do debate público sobre as IFMs, promovido pelas redes da sociedade civil, não progrediu. O tema da transparência continua predominante quando o que parece mais importante e decisivo é a produção de novos estudos e pesquisas capazes de articular toda a discussão sobre a relevância ou não dessas instituições com o processo mais estrutural de redefinição de um projeto estratégico para o país. Um projeto que, ao que se observa, não tem nenhuma chance de prosperar de maneira isolada, ignorando-se o fato de que a economia, globalizada, leva, conseqüentemente, à necessidade de governar convivendo com o mercado financeiro mundial. Isso não implica, no entanto, impossibilidade total de se fazerem opções políticas autônomas e pactuadas no plano nacional. O problema maior — e o caso brasileiro é ilustrativo — é a completa ausência de projeto político e a renúncia das forças políticas que pregam retoricamente a necessidade de mudanças aos inevitáveis riscos que tais opções acarretam.

4 O SENTIDO DO DEBATE BRASILEIRO SOBRE O PAPEL DAS IFMs

Uma análise sobre o papel das agências multilaterais no Brasil, necessariamente, deve levar em conta a existência de pelo menos três fatores estruturais que articulam um conjunto de problemas de grande magnitude no país e no conjunto da América Latina, a despeito das especificidades existentes dentro da Região. Assim como a maioria de seus vizinhos, o Brasil convive com três déficits, a saber: econômico, social e político. O debate na sociedade brasileira sobre a natureza desses problemas é bastante controverso, e, para parcelas representativas da sociedade civil e da sociedade política, as próprias agências multilaterais (principalmente o FMI) são parte do problema.

Há um debate intenso sobre os resultados das reformas implementadas na Região na década de 90, com as quais essas agências

são identificadas por diversos segmentos. As opções em análise para os principais problemas da América Latina refletem, ainda, questões ligadas às grandes mudanças experimentadas nas últimas duas décadas. Tais mudanças, através dos processos de democratização e reformas econômicas, alteraram significativamente o papel do Estado, do mercado e da sociedade civil.

No plano político, persistem dilemas da consolidação democrática em um contexto marcado por níveis elevados de pobreza, além da persistência e aumento da desigualdade. A transição política introduziu mudanças positivas, como o maior dinamismo da sociedade civil e busca pelos direitos humanos, inclusive os direitos econômicos sociais e culturais.

A sociedade civil teve papel decisivo em processos amplos de negociação que envolveram os organismos internacionais nas decisões de redução da dívida de países mais pobres como foi o caso da Bolívia, por exemplo. Mas a própria crise recente de governabilidade na Bolívia e a longa crise que vive a Venezuela, assim como as crises recentes da Argentina evidenciam as tensões do processo de consolidação democrática.

Nos anos 90, houve uma grande aposta de que o cenário econômico da região seria positivamente alterado. A economia, porém, perdeu dinamismo. Em 2000, após a superação da crise russa, houve uma nova esperança de crescimento que novamente não se confirmou. Em 2001, no conjunto, a América Latina cresceu um por cento. Em 2002, regrediu um por cento (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2003b). Em 2003 a Região cresceu em seu conjunto 1,9% e em 2004 cerca de 5,5% (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2005). É pouco provável, porém, no entanto, que esse crescimento seja sustentável, principalmente pelo fato de ter, entre um dos fatores centrais de sustentação, o melhoramento do preço dos produtos básicos, sempre voláteis.

A crise social advinda também do aumento da pobreza é fato: desemprego em níveis elevadíssimos (na Argentina e Uruguai por volta de 20%); fenômeno dos novos pobres, com a diminuição da classe média nesses países. Esse cenário impôs um balanço sobre as experiências das reformas dos anos 90, que se refletiu nos últimos processos eleitorais, especialmente na Argentina e Brasil. Houve uma forte negação, pelo menos retórica, no que se convencionou chamar de “Consenso de Washington”. O

balanço dessas experiências de reformas não é totalmente negativo. Pelo menos em relação à estabilidade macroeconômica parece haver um razoável consenso sobre sua necessidade. A experiência inflacionária dos anos 80 prejudicou principalmente os pobres. Por outro lado, não há consenso sobre o que fazer daqui pra frente. O Brasil reproduz com precisão esse dilema, pois não há forças políticas significativas na sociedade que defendam um retorno ao modelo pré-reformas liberais, fazendo ressurgir o chamado “nacional desenvolvimentismo”.

O modelo nacional-desenvolvimentista foi influenciado pelas ideias dominantes na Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL). No processo de industrialização dos anos 50, 60 e parte dos 70 esse modelo heterodoxo lançou princípios de planejamento, apostou no Estado como grande articulador do desenvolvimento, pois havia grande ceticismo sobre a capacidade do setor privado liderar esse processo, imitou os países ricos em relação à política de substituição de importações. O modelo cepalino foi responsável por excelentes taxas de crescimento, mas não reagiu a pelo menos três problemas marcantes: o processo inflacionário, a ineficiência da economia e a cristalização da desigualdade.

Enquanto predominou esse paradigma, sua maior vulnerabilidade era o preço das matérias primas. Seu esgotamento, a partir da crescente globalização financeira, trouxe novas vulnerabilidades para a região. A dependência financeira passa a predominar e junto com ela a necessidade de participar dos ciclos financeiros internacionais. Em muitos países, as crises bancárias foram devastadoras. O Brasil foi bastante afetado pelas sucessivas crises do sistema financeiro internacional na segunda metade da década de 90 (México, Ásia, Rússia e Argentina). Conseguiu manter a estabilidade sempre ameaçada, mas retroagiu nos indicadores macros, como a posição em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Em 1998, o país era a oitava economia do mundo. De acordo com estimativas mais recentes, ocupa a 14ª posição.⁹

Assim, todas as decisões políticas e econômicas que impactam o crescimento e influenciam diretamente políticas capazes de reduzir a pobreza e a desigualdade têm de enfrentar, também, esse desafio macro.

⁹ Pré-Informe do Banco Mundial sobre a economia mundial. Jornal O Globo, 13.07.2005.

Isso não significa dizer que não existem possibilidades de medidas endógenas que possam alterar significativamente os indicadores sociais e de desenvolvimento. Os sucessivos relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mostram que o Brasil poderia ter uma realidade absolutamente diferente, apenas distribuindo melhor a renda que já tem, isto é, resolvendo principalmente a enorme desigualdade advinda da concentração existente. Interessante análise comparativa entre Brasil e Índia feita por Furtado (2002) mostra que, para além das razões clássicas, o problema da pobreza do Brasil poderia ser resolvido em curto prazo, pois ele advém não da escassez de recursos, mas da forte propensão ao consumo por parte dos grupos de alta renda.

4.1 A visão das agências multilaterais

O contexto macroeconômico acima descrito restringe sobremaneira a possibilidade de investimento público por parte do governo brasileiro. Dessa forma, os empréstimos concedidos pelos bancos multilaterais (Banco Mundial e BID) acabam por representar uma parcela significativa desse investimento, que mobiliza uma contrapartida nacional, geralmente de 50%.¹⁰ Os volumes captados nos bancos multilaterais não são significativos se comparados ao PIB: os investimentos anuais do Banco Mundial em 2002, por exemplo, representavam apenas 0,4% do PIB brasileiro, mas em termos de investimentos públicos em execução chegavam a 12% (BANCO MUNDIAL, 2002).

As carteiras dos dois bancos tiveram significativas alterações em seus perfis nos últimos anos. Diminuíram os recursos para infraestrutura, passando a concentração para os programas pensados para a redução da pobreza — no caso do Banco Mundial, com forte concentração no Nordeste do país e também com maior presença nas áreas rurais. No fim do mês de março de 2002, a carteira de projetos do Banco Mundial contemplava 57 projetos ativos, num total de US \$ 5,7 bilhões de compromissos líquidos (BANCO MUNDIAL, 2002). O Banco mantém projetos com o governo

¹⁰ No caso do BID, a exigência de 50% de contrapartida se dá nos projetos de infraestrutura. Projetos da área social têm geralmente 40% de contrapartida, podendo ser até menor em alguns casos.

federal e os governos estaduais, setor privado e sociedade civil, por meio de cooperações técnicas.

A carteira do BID também apresenta um elevado grau de complexidade, possui muitos projetos, que também são distintos em relação ao tamanho. Além disso, o BID trabalha com o governo federal, governos estaduais e municipais, Poder Legislativo, empresas e bancos públicos, empresas privadas e Poder Judiciário.

As estratégias dos dois Bancos no país não apresentam diferenças significativas. A temática gira em torno dos temas do crescimento com estabilidade e busca da redução das desigualdades e da pobreza. A partir desse eixo são definidas algumas orientações para as estratégias setoriais, como promover e aprofundar a reforma e modernização do Estado; apoiar esforços para melhorar a competitividade, visando melhorar o acesso aos mercados; reduzir as desigualdades sociais e a pobreza, a partir de priorização dos setores de educação, saúde, sempre alertando para a necessidade de melhorar a eficiência do gasto social; melhor governança; atenção para os problemas oriundos do manejo ambiental e dos recursos naturais, especialmente na proteção dos ecossistemas mais vulneráveis.

A reforma do Estado foi um tema que não transitou com facilidade na opinião pública brasileira nos últimos anos. Ficou em parte associada ao processo de privatização, quando se sabe que a reforma do Estado deve ter outro foco, centrado na busca da eficiência, na inibição da corrupção e, principalmente, na maior abertura para o controle social democrático. A privatização é um tema sensível não somente pelo aspecto ideológico, mas pelo descontentamento com as formas, utilização dos recursos que geram e pela qualidade da regulação que se estabelece nos serviços que saem da esfera do Estado.

A despeito das dificuldades macroeconômicas referidas, as agências multilaterais (também outras instituições) contabilizam um avanço nos indicadores de pobreza propiciados pela estabilização econômica e outros indicadores sociais impactados por políticas públicas. Ressalta-se, sempre, a persistência da desigualdade, que se acentua, ainda mais, a partir da desagregação dos dados por critérios de gênero e raça.

Assim, de acordo com essa visão, o Brasil foi capaz de executar programas exemplares como a estratégia de combate à transmissão do

Vírus da Imunodeficiência Humana/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (HIV/AIDS), que reduziu significativamente o número de mortes decorrentes da doença. Esse programa é financiado pelo Banco Mundial desde 1988. Seu desenvolvimento vitorioso foi possível principalmente pela forte cooperação e interlocução entre Estado e sociedade civil, que forjou uma responsabilização mútua, a partir de uma eficiente rede de instituições de diversos matizes.

Se tomarem como referência as Metas de Desenvolvimento do Milênio,¹¹ exatamente como estão colocadas, ver-se-á que, no caso do Brasil, das oito metas, houve progressos visíveis nas metas de 01 a 06: diminuiu a pobreza extrema; o percentual de crianças fora da escola caiu de 18%, em 1992, para 5,1% em 2000; as mulheres alcançaram taxa média de educação superior aos homens (5,4 anos contra 5,2); a mortalidade infantil caiu de 47,8 por mil, em 1990, para 29,6 por mil, em 2000; cresceu rapidamente o número de exames pré-natais e consultas ginecológicas (saúde materna); foi implementado o programa referência de prevenção do HIV/AIDS (BANCO MUNDIAL, 2002). De acordo com a Food and Agriculture Organization (FAO, 2003), houve progressos em relação à fome, tendo o país mantido a curva de redução do número de subnutridos, ao contrário do que ocorreu no restante do mundo, que registra um novo crescimento nesse contingente, a partir de 1997.

5 CRISE, LEGITIMIDADE E REPACTUAÇÃO SOCIAL NO ATUAL CONTEXTO HISTÓRICO

Existe, inegavelmente, uma estreita relação entre as instituições multilaterais e as políticas públicas nos países em desenvolvimento. Essa relação, também, não pode ser dissociada da discussão macro sobre as iniciativas e receitas de “estabilização” das economias periféricas. Pensando especificamente nas políticas públicas, ao que se vê, elas não estão totalmente dependentes dessas instituições. Em países como o Brasil, há um amplo campo de escolhas que passam por opções políticas sobre como repartir os recursos existentes. Tais escolhas implicam, porém, em riscos

¹¹ Compromissos sociais assumidos por todos os países da ONU em 2000, para serem cumpridos até 2013.

políticos e eleitorais, que geralmente são evitados pelos governos de plantão.

Pensando em termos de repactuação social e reconfiguração do papel do Estado em direção a um novo projeto de desenvolvimento, as condicionalidades são bem maiores. Mas também nesse caso o problema maior não parece ser o papel dos organismos internacionais, que reflete relações de poder e disputa no mundo da política. Sem querer separar mecanicamente economia e política, parece importante compreender que há uma dinâmica até certo ponto incontrolável de mudanças rápidas e profundas na reorganização da economia capitalista mundial, que escapa totalmente aos desenhos de instituições políticas tanto no plano interno quanto no plano global. Furtado (2002, p. 9-10), com propriedade, enumera alguns temas para os quais se precisa estar atento para se poder falar com seriedade em novos caminhos em sociedades como a brasileira:

- O processo de globalização toma inevitável o avanço da concentração do poder em mãos de poucos;
- A evolução das estruturas de poder no capitalismo avançado escapa aos esquemas teóricos que herdamos do passado;
- Durante muito tempo a sociedade civil, particularmente ali onde floresceram as organizações sindicais, desempenhou o papel de contrapeso do poder do capital, o qual foi se metamorfoseando em poder financeiro;
- Foi de grande importância o papel desempenhado pelo Estado nacional na configuração das sociedades capitalistas modernas. Esse processo evolutivo abriu espaço para a concentração do poder econômico e para a emergência das estruturas transnacionais.

Trata-se, em última instância, de uma questão de disputa política em condições ainda mais adversas daquelas descritas por Bobbio (1987, 1991), ao demonstrar o alcance limitado da racionalidade weberiana para explicar o problema da legitimação do Estado contemporâneo. Weber, de acordo com essa leitura crítica de Bobbio, construiu uma crença na legitimidade a partir de uma visão do poder legal e racional, correspondente a uma economia de mercado concorrencial.

Assim, para Bobbio, a racionalidade weberiana não alcançava a nova agenda imposta por uma sociedade civil mais complexa, que começava a refletir as demandas surgidas com “a questão social” que

ecloidiu na segunda metade do século XX. Demandas que obrigaram a racionalidade do Estado de Direito a buscar uma composição permanente com a lógica da racionalidade do ambiente social, que implica em permanente crise de legitimação pela incapacidade de coordenação de todos os interesses do complexo social.

Esse esquema funcionou até bem pouco tempo nas sociedades onde o Estado Nacional desempenhava um papel relevante. Nessas experiências, ainda não impactadas pela hegemonia da vertente financeira do processo de globalização/mundialização, a sociedade civil complexa era, ao mesmo tempo, fonte constante dessa crise de legitimidade e também espaço da repactuação possível. O problema hoje é que tudo isso está em questionamento, exigindo elaboração de novos paradigmas e propostas de repactuação social.

6 CONCLUSÃO

A trajetória das instituições financeiras multilaterais — e a participação dessas instituições no arcabouço institucional de desenho, escolhas e implementação de políticas públicas nas condições atuais — inegavelmente mantém explícita relação com entraves de ordem geral que limitam a autonomia das sociedades nacionais. Nesse sentido, as críticas que apontam o esgotamento do modelo de Bretton Woods são respaldadas pelos fatos.

O enfrentamento desses entraves se dá hoje em diversas frentes, inclusive por dentro do sistema onde há uma forte crítica à hegemonia dos Estados Unidos que praticamente tudo decidem em relação ao Banco Mundial e ao FMI. Na sociedade civil internacional, há uma crescente mobilização pela democratização dessas instituições. O problema nesse campo, cuja expressão maior hoje é o Fórum Social Mundial, são as divergências sobre o papel do Estado nacional na busca de uma repactuação social nas atuais condições históricas.

Nesse sentido, compreender o papel dessas instituições, democratizar ao máximo as informações sobre seu funcionamento continua sendo uma necessidade, mas responde apenas a parte do problema. A

questão central, pelo menos no caso brasileiro, continua sendo o desafio de se repensar um novo projeto de país e de sociedade.

THE HISTORIC DEVELOPMENT OF THE MULTILATERAL FINANCE INSTITUTIONS AND THEIR RELATIONSHIP WITH THE NATIONAL PUBLIC POLICIES

ABSTRACT

The historic development of the Multilateral Finance Institutions (IFMs) and their relationship with the national public policies. The main objective is the discussion about some positions of the actors in civil society as well as political society. Also, discuss this topic looking for the paradigm crises of the national project for development.

Keywords: Multilaterais institutions. International organization. Public policies. State. Civil society.

REFERÊNCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Crescimento económico sustentável: documento de estratégia. de 2003. Washington, agosto 2003.

_____. Relatório anual 2002. Washington, 2003.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Relatório anual 2004. Washington, 2005.

BANCO MUNDIAL. Relatório de Progresso da Estratégia de Assistência ao País. 20 de maio de 2002. Available at: <[http:// www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)>.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991.

_____. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FAO. Estado da insegurança alimentar do mundo - 2003.

FURTADO, Celso. Em busca do novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. STIGLITZ, Joseph E. Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 16, n.1, p. 111-139, Jan.2003.

STIGLITZ, Joseph E. Development policies In a world of globalization. Rio de Janeiro, 2002. Paper presented at the seminar New International Trends for Economic Development. Available at: <<http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/>>.

_____. Globalization and the logic of International collective action: re-examining the Bretton Woods Institutions. 2002. Available at: <<http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/>>.

_____. Redefining the role of the State. Tokyo: March, 1998. Paper presented at the Tenth Anniversary of MITI Research Institute. Available at: <<http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/>>.

VIANNA JÚNIOR, Aurélio. O grupo Banco Mundial (BIRD e CFI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil: a importância do debate sobre os documentos de estratégia e assistência ao país. In: _____. (Org.). *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília, DF: INESC, 1998. p. 79-85.