

A COOPERAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL E O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO

Priscila Cavalcante

1 O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO

As *teorias do desenvolvimento econômico*^[1] partiram da clássica avaliação do *crescimento* do produto e desembocaram em preocupações sócio-econômicas e culturais, como a necessidade de *cooperação humana*, consoante às especificidades locais. Isto porque uma das dificuldades em *mesurar* o desenvolvimento é estabelecer confiavelmente os cálculos e ter acesso aos dados econômicos dos países por um sistema uniforme. Na equação *produto/população*, o primeiro óbice encontrado era estabelecer os elementos do denominador e do numerador. Nesse sentido, muitos economistas se desdobraram para elaborar um sistema de *contabilidade nacional* que melhor indicasse esses fatores.^[2] A evolução desses trabalhos permitiu que, já na década de quarenta, o Banco Mundial elaborasse escalas classificatórias que dividiram o mundo entre os países *desenvolvidos* e *subdesenvolvidos*. Uma outra preocupação cingia-se ao arcabouço axiológico de cada cultura. As escolhas efetuadas, e o próprio conceito de *bem*, vêm carregadas de valores específicos. Neste sentido, Amartya Sen destaca o papel da ética no processo econômico, porquanto a economia poderia ser mais produtiva ao considerar os aspectos éticos na modelagem dos juízos humanos.^[3]

Na década de cinquenta, inicia-se a jornada no *main stream* da teoria do desenvolvimento, com o trabalho dos economistas Norman Buchanan e Howard S. Ellis, *Approaches to economic development*, de 1955. Em sua investigação, os autores buscavam os diversos fatores sócio-políticos, culturais e econômicos que influenciariam no desenvolvimento, indagando se a importação de recursos financeiros e técnicos, dos países ricos, contribuiria para o processo. Cotejavam se o caminho a ser percorrido na superação do subdesenvolvimento seria semelhante, não obstante mais rápido e fácil, ao histórico das sociedades ocidentais desenvolvidas. Em 1957, um outro manual relevante acerca do assunto é lançado, o *Economic development, theory, history, policy*, de Robert E. Baldwin e G. M. Meier.^[4] Rostow, em 1963, elaborou a *teoria das etapas do desenvolvimento* segundo a qual cada país ou região deveria percorrer caminhos históricos semelhantes, quais sejam: a cidade pré-industrial, industrial e pós-industrial. A explicação para o atraso de algumas regiões fundava-se em fatores como clima, instituições políticas e sociais e posturas ideológicas conservadoras.^[5]

Vale lembrar que nos pós-guerra, os EUA emergiram como grande potência e precisavam construir, ou manter, sua área de influência econômico-ideológica. Para tanto, nada mais adequado do que a elaboração de estudos que permitissem avaliar a melhor forma de intervir, nos países pobres e recém descolonizados, realizando reformas e *exportando o progresso*.

As reflexões a esse respeito culminaram na *teoria da modernização* que não apenas perquiria acerca do estado de subdesenvolvimento, como aventava meios de superá-lo. Construiu-se um verdadeiro *consenso em Washington*, criando receitas e impondo reformas estruturais. Aos líderes das nações subdesenvolvidas caberia a responsabilidade de administrar a transição e as eventuais hostilidades geradas, em virtude da substituição de antigas técnicas tradicionais por tecnologia mais avançada, além da missão de coibir a onda comunista.^[6]

O *discurso do desenvolvimento* almejava levar o progresso às nações mais atrasadas. Na década de cinquenta, o Banco Mundial atrelava seus empréstimos à estruturação de um planejamento econômico global dos países tomadores. Dez anos depois, a *Aliança para o Progresso* incentivou a reforma agrária e fiscal, norteadas por impostos severos aos mais ricos. Nos anos oitenta, o vetor do discurso era a *política liberal*, com privatizações e desregulamentação do sistema financeiro, além de cortes tributários e sociais.

Por intermédio do breve cenário relatado acima, percebe-se que o desenvolvimento deve ser concebido em seus aspectos *econômico e humano*. A maximização do PIB per capita como base da estratégia de desenvolvimento^[7] mostra-se insuficiente, pois existem demandas políticas e sociais adicionais para acelerar a expansão da plena liberdade humana, com igualdade e justiça.^[8]

2 FINANCIAMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Na concepção de Orlando Gomes, o *desenvolvimento econômico* é condicionado por crenças substantivas e adjetivas de uma comunidade. É um processo que ocorre dentro de condições institucionais que conduzem à transformação estrutural da sociedade. As transformações determinam uma inexorável *mudança de mentalidade*,^[9] o que significa que “Um povo que está se desenvolvendo passa a adotar novos valores como fins da ação social e busca, para sua consecução, normas que estimulem o processo de desenvolvimento.”^[10]

A partir da década de noventa, as Nações Unidas passaram a adotar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), formado por três componentes: expectativa de vida, grau de escolaridade e alfabetização, e renda per capita, com o intuito de medir o grau de desenvolvimento dos Estados. Hodiernamente, o processo de desenvolvimento pode ser descrito, segundo Amartya Sen, como a expansão da liberdade substancial, a saber, da capacidade do ser humano de levar o tipo de vida que valoriza ou tem razões para valorizar.^[11]

A efetivação desse processo, não é um dado, mas implica uma construção progressiva, que vem abrigando assimetrias. O sucesso da promoção do pleno desenvolvimento depende da concepção de programas de implementação e de recursos institucionais e financeiros adequados para atender a demanda de diferentes grupos sociais.

Surgem, então, os mecanismos de *assistência para o desenvolvimento* com o intuito de mitigar a distância entre países ricos e pobres. O seu desenho foi inicialmente influenciado pelas teorias do desenvolvimento (Rodenstein-Rodan, Harrod-Domar e Rostow) e pela possibilidade de um processo linear de importação de experiências bem sucedidas no hemisfério norte. O financiamento seria momentâneo, cessando após a solidificação econômica desses países.^[12]

Os programas de ajuda internacional eram denominados de *assistência ao desenvolvimento*; o setor ligado à transferência de capacitação chamava-se *assistência técnica*.^[13] Posteriormente, o termo *assistência* fora criticado, por fornecer uma idéia de dependência e desigualdade. Cunhou-se, assim, o termo *cooperação humana para o desenvolvimento*. A terminologia visava proporcionar uma noção de parceria e trabalho ativo dos países receptores. Criticou-se ainda o termo *técnica*, por relacionar-se mais à ciência e tecnologia do que à educação, administração e reforma judiciária, enfoque de grande parte da cooperação. Atualmente, questiona-se a própria efetividade destas políticas de cooperação para o desenvolvimento em virtude da ausência de habilidade e da fragilidade das instituições.^[14]

No plano ideal, o desenvolvimento dos Estados deve ser sustentado e equânime, reduzindo o risco de crises sistêmicas. Com este objetivo, os países buscam acesso aos *investimentos externos*, o que demanda a implementação de políticas confiáveis que possibilitem a obtenção de um maior volume de capital, sobretudo dos investidores institucionais. Um dos mecanismos de *financiamento do desenvolvimento*^[15] é o crescimento do comércio, o que assegura o acesso ao mercado de produtos de exportação dos países em desenvolvimento e fortalece a cooperação regional para expansão do comércio global. Alguns países, todavia, contam apenas com a ODA (*official development assistance*) como único mecanismo de financiamento. Os empréstimos têm sido um outro recurso bastante utilizado para obtenção de fundos. O ônus da dívida para muitos países em desenvolvimento, no entanto, tornou-se pesado, dificultando a sua capacidade de reduzir a pobreza e atingir o desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, a mobilização de recursos domésticos e a concretização de eficazes políticas nacionais representam um importante aspecto no seu desenvolvimento. O acesso ao mercado financeiro internacional e a assistência financeira oficial é, freqüentemente, uma conseqüência de boas políticas internas, do controle dos riscos do país e das normas e práticas que constituem a arquitetura financeira nacional. Recentemente, o desenvolvimento do mercado de capitais tem expandido as opções disponíveis para os países que apresentam maior credibilidade.

Percebe-se, portanto, a necessidade de um amplo financiamento para que os países atinjam um melhor cenário macroeconômico e proporcionem um real bem-estar aos seus cidadãos.

3 POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUTURAL E APROPRIAÇÃO

O sonho do bem-estar e da prosperidade econômica da comunidade internacional fortaleceu-se sobre as ruínas do pós-guerra, época em que princípios universais foram revigorados e estatuídos na Carta das Nações Unidas, com intuito de servir como padrão de conduta para humanidade.^[16] Os seus elaboradores resolveram unir forças para manter a paz e a segurança internacionais, desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos, e conseguir uma cooperação internacional que solucionasse os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e humanitário.

Com o intuito de efetivar esta importante missão, foi previsto no artigo 57 da Carta, a criação de agências especializadas, vinculadas ao Conselho Econômico Social, por meio de *accords de liaison*. Embora o sistema estatuído pela Carta seja relativamente descentralizado, respeitando a autonomia e independência dessas instituições, à Assembléia Geral, e ao Conselho Econômico e Social, foi outorgada a função de coordenar as atividades dessas instituições por meio de recomendações, tendo em vista a harmonização das suas políticas com os princípios da Carta (Artigos 63 e 64). Todavia, algumas agências constituíram liames mais flexíveis em virtude da natureza de sua atividade. São elas as Instituições Financeiras Internacionais – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – que surgiram como resultado da Conferência realizada em Bretton Woods, New Hampshire, em 1944.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) foi criado tendo por objetivos proteger as finanças internacionais, promover a cooperação internacional, assegurar a estabilidade cambial e auxiliar o estabelecimento de um sistema multilateral de pagamentos, para tanto reduzindo a duração e diminuindo a intensidade do desequilíbrio nos balanços de pagamento de seus integrantes. Os países membros, que subscrevem suas quotas, recebem recursos em divisas e auxílio técnico do Fundo em áreas como finanças e política monetária. O Banco Mundial, por sua vez, deveria atuar como um catalisador de recursos, incentivar o crescimento econômico e o desenvolvimento durável das nações, e, sobretudo, reduzir a pobreza, melhorando o nível de vida das populações por meio do financiamento de projetos de desenvolvimento.

O que se verificou, no entanto, é uma mudança nas formas de atuação dessas instituições, as quais encontraram na promoção das políticas de ajuste estrutural (PAEs) uma nova *raison d'être*. A adoção dessas políticas é, em grande medida, condição essencial para a renegociação da dívida externa com os credores, bem como, para concessão de novos empréstimos.

As políticas de ajuste estrutural surgiram como resposta dos credores à convulsão econômica que se abateu sobre os países endividados, sobretudo, em decorrência da crise do petróleo, nos anos setenta, e da crise da dívida externa dos anos oitenta. O argumento central que justifica a aplicação dessas medidas sustenta que essas reformas assegurariam o equilíbrio da balança de pagamentos dos Estados e, por conseqüência, sua capacidade de saldar suas obrigações internacionais. Assim, parece existir uma inter-relação entre o ônus da dívida e as políticas de ajuste estrutural.

Recorde-se, a esse propósito, que o FMI e o Banco Mundial foram instituições criadas como agências especializadas da ONU e por isso a sua atuação deveria levar em consideração os princípios éticos norteadores da ordem internacional cujo cerne é a dignidade da pessoa humana.

Os programas de estabilização e ajuste implementados pela parceria FMI-Banco Mundial têm gerado uma grande polêmica na comunidade internacional, sobretudo considerando sua ingerência do desenvolvimento econômico e social dos países integrantes.^[17] As nações endividadas recorrem ao Fundo como último meio de adquirir recursos.^[18] Acrescente-se que a aprovação do FMI é essencial para aumentar a credibilidade do país junto a credores internacionais oficiais e privados. Isso justifica o fato de que, desde o começo dos anos oitenta, apenas os países menos desenvolvidos requisitaram empréstimo do Fundo, dentre os quais se inclui o Brasil.

Uma das mais árduas críticas de Chossudovsky às políticas de ajuste diz respeito ao seu efeito negativo no *processo de desenvolvimento econômico nacional endógeno* dirigido por políticos internacionais.^[19] As medidas austeras determinadas pelas instituições financeiras alteram o quadro político-econômico do Estado em que é aplicada; a produção nacional, especialmente de *comodites*, é direcionada para o mercado mundial, o que torna os seus preços mais baixos em virtude do excesso de oferta e reduz o valor da hora-trabalho dos assalariados.

Inobstante assumam diferentes aspectos, as políticas de ajuste sustentam alguns objetivos comuns.^[20] o crescimento macroeconômico dos países estimado pelo seu PIB, que lhes proporcionaria uma maior inserção no comércio internacional; o aumento do grau de abertura da economia para o exterior, com o fito de melhorar a competitividade das suas atividades produtivas; a liberalização dos mercados, dos preços e das atividades produtivas; a participação do Estado na economia de forma mais racionalizada; o controle inflacionário, a fim de lograr uma maior estabilização dos preços e de outras variáveis macroeconômicas; desregulamentação do mercado de trabalho e privatização de empresas públicas.

O Banco Mundial e o FMI reconhecem os insucessos decorrentes das PAEs. Declaram, porém, que a dor sofrida a curto prazo (custos sociais) resultaria em benefícios a longo prazo (estabilização macroeconômica). O Fundo reconhece o impacto social do seu ajuste, afirmando, porém, que não assume toda a responsabilidade pelos seus eventuais insucessos. Insiste, ainda, que o resultado geral em um longo período tende a ser positivo, mesmo havendo um custo inicial. O problema é que a dor tem se mostrado infundável e os remédios configuram-se como meros paliativos.

A implementação dessa espécie de ajuste não atingiu a estabilidade econômica idealizada pelos seus proponentes. Vários países empenharam-se para cumprir as metas do ajuste recessivo, encontrando-se, entretanto, em maiores dificuldades. O maior prejudicado nesse sentido foi o setor público, pois fora obrigado a cortar gastos essenciais com drásticas repercussões no âmbito social. Em contrapartida, aumentou a carga tributária, com vistas ao aumento do superávit primário, sufocando alguns setores produtivos e prejudicando investimentos em infra-estrutura. Os juros altos limitam fortemente o crédito interno. A promoção de privatizações intensificou-se na medida em que se tentava ajustar as contas públicas. O setor privado, por sua vez, adotou a política de redução de salários, diminuição de encargos e emprego informal.

Isto posto, entende-se que o processo de desenvolvimento deva ser concretizado consoante às necessidades de cada Estado definidas pelos seus cidadãos e não baseado em programas previamente formatados.^[21] Ressalta-se, que este processo deve ser *participativo*, o que implica uma atuação concreta dos beneficiários na definição das prioridades locais.

Em síntese, à luz da perspectiva do *desenvolvimento como transformação*, não apenas de uma estrutura produtiva, mas da própria mentalidade, considera-se fundamental enxergar as assimetrias entre receptores e doadores. Inicialmente, o viés assistencialista dominava o cenário, tendo sido paulatinamente substituído pela noção de parceria. O empoderamento^[22] e a apropriação do processo de desenvolvimento demandam um nível mais profundo de compromisso e responsabilidade com as questões locais.^[23]

Lopes entende ser necessário um novo paradigma para o desenvolvimento de capacidades. Primeiro, deve-se abraçar o lema: “procurar globalmente, reinventar localmente.” Também, testar métodos originais de aprendizado e lidar eficazmente com as assimetrias na relação doador-receptor. Com esse intuito, incentiva-se a criação de fundos de cooperação técnica e de fóruns para o compartilhamento de experiências.^[24]

A cooperação internacional e a formulação de políticas internas devem ser processos integrados e complementares na oferta de bens públicos, essencial para a redução da pobreza e implemento da infra-estrutura participativa. Nessa esfera, resta aos países menos desenvolvidos, e em desenvolvimento, assumir as rédeas do processo de desenvolvimento das capacidades e formular uma agenda própria de coalizão, que os torne capazes de negociar em condições mais equânimes, diante de um sistema tão profundamente assimétrico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vislumbrou-se no texto a relevância da cooperação econômica internacional no âmbito das Nações Unidas, especialmente os mecanismos de financiamento das instituições de Bretton Woods. As políticas de ajuste estrutural, por elas concebidas, engendraram

paradoxos no tecido social. Em síntese, a idéia inicial de um ajuste estrutural tinha por meta o rápido restabelecimento do equilíbrio das principais variáveis macroeconômicas. Os custos sociais, embora consideráveis, perpassariam um curto prazo, pois o investimento logo seria restaurado, uma vez que o Estado resolvesse sua crise fiscal e cobrisse o serviço da dívida externa.

O desenvolvimento, no entanto, é um processo complexo e um dos seus maiores desafios é a extensão de capacidades humanas, o empoderamento dos cidadãos e a apropriação local. A ausência de apropriação contaminou diversos projetos de cooperação técnica e financeira, especialmente os empréstimos para ajustes estruturais. Após fortes críticas à sua atuação, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional reviram os programas de ajuste estrutural implementados verticalmente, com vistas a adotar um processo mais participativo junto à população local com o objetivo de reduzir os alarmantes índices de pobreza. Não há como mitigar a exclusão social, resultado de um desenvolvimento assimétrico e, por vezes, idealisticamente importado, sem que o Estado e a sociedade transformem a sua mentalidade e se apropriem da dinâmica desse processo, por intermédio do fortalecimento de uma cooperação mais humana.

REFERÊNCIAS

BRITO, Edvaldo. Reflexos Jurídicos da Atuação do Estado no Domínio Econômico. São Paulo: Saraiva, 1982.

BRITTO, Luiz Navarro de. *Política e espaço regional*. São Paulo: Nobel, 1986.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A Globalização da Pobreza: impacto das reformas do FMI e do Banco Mundial*. Trad. Marylene Pinto Michael, São Paulo: Moderna, 1999.

CRUZ, Rossini. Marcos teóricos para a reflexão sobre as desigualdades regionais – uma breve revisão da literatura. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano II, n. 3, p. 53-65, jan., 2000.

FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento Econômico – enfoque interdisciplinar*. 2. ed., São Paulo: Editora Nacional, 1981.

GOMES, Orlando. *Direito e desenvolvimento*. Salvador: Universidade da Bahia, 1961.

LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Unesp, 2005.

LUCAS, Michael. The International Monetary Fund's Conditionality and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: an attempt to define the relation. *Revue Belge de Droit International*. Bruxelles, v. 24, n. 1, 1992.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa de Moraes. *Estado, Desenvolvimento e Globalização*. São Paulo: Unesp, 2006.

MYRDAL, Gunnar. *Subdesenvolvimento*. Trad. Rosinethe Monteiro Soares. Brasília: Editora de Brasília, 1970.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Sobre Ética e Economia*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SENGUPTA, Arjun. O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano. *Social*

Democracia Brasileira, n. 68, março, 2002. Disponível em:

<http://www.itv.org.br/site/publicacoes/igualdade/direito_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 28 de setembro de 2007.

SWAMINATHAN, Rajesh. Regulating Development: Structural Adjustment and the Case for National Enforcement of Economic and Social Rights. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 37, p. 161-214, winter, 1998.

TOMUSCHAT, Christian. International Law as the Constitution of Mankind. In: _____(Org.). *International Law on the Eve of the Twenty-first Century* – Views from the International Law Commission. New York: United Nations Publication, 1997.

UNITED NATIONS. *Financing for Development. Preparations for a high-level consultation in the first quarter of 2002. Advanced Unedited Draft Report of the Secretary-General to the Preparatory Committee for the High-Level International Intergovernmental Event on Financing for Development*. New York: United Nations Press, January 2001.

Disponível em:

http://www.evocati.com.br/evocati/interna.wsp?tmp_page=interna&tmp_codigo=268&tmp_secao=24&tmp_topico=direitointernacional

Acesso em: 24/03/2009.